

**IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERHADAP
KEKUASAAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

Okky Septiawan Trianto

115010100111145



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2016

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945 TERHADAP KEKUASAAN PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG

Identitas Penulis

a. Nama : Oky Septiawan Trianto

b. NIM : 115010100111145

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan

Disetujui pada Tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Muchammad Ali Safaat, S.H., M.H.,

Diah Al Uyun, SH.,MH.

NIP. 19760815 199903 1 003

NIP 198411182008122005

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Tunggul Anshari SN, SH.,MH

NIP 195905241986011001

HALAMAN PENGESAHAN

PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK 2019
DALAM UPAYA PENGUATAN SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Oleh:

Okky Septiawan Trianto

115010100111145

Skripsi ini telah disahkan pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Muchammad Ali Safaat, S.H., M.H.

Diah Al Uyun, SH.,MH.

NIP. 19760815 199903 1 003

NIP 198411182008122005

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dekan

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Dr. Tunggal Anshari SN, SH.,MH

Dr. Rachmad Syafa'at, S.H., M.Si.

NIP 195905241986011001

NIP. 19620805 198802 1 001



*untuk orang tuaku,
kakak, dan adikku tercinta*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan yang berjudul “Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Kekuasaan Pembentukan Undang-Undang” dengan tepat waktu pada program penjurusan Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Tulisan ini sejatinya menguak tentang pembentukan undang-undang pasca reformasi dan Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 karena terjadi perubahan yang signifikan terkait lembaga negara yang mempunyai kekuasaan membentuk undnag-undang. Sebagaimana dalam penjelasan, penulis menyajikan perjalanan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia pasca kemerdekaan Republik Indonesia, kemudian disusul dengan transformasi sistem pemerintahan menjadi parlementer semasa berlakunya Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, serta saat kembali digunakannya sistem presidensial pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli 1959 sekaligus menandai kembali berlakunya Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Tulisan ini juga sedikit mengulas tentang penerapan sistem presidensial khususnya pada masa Rezim Orde Lama (1959-1966) dan Rezim Orde Baru (1967-1998) serta juga menyertakan perjalanan sistem pemerintahan sejak pasca reformasi dan pada semua fase sejarah pemerintahan difokuskan kedalam kekuasaannya dalam membentuk undang-undang.



Penulis menyadari bahwa banyak pihak yang turut serta terlibat dalam proses penyusunan karya ilmiah ini. Tak lupa penulis ucapkan rasa terima kasih yang tulus kepada segenap pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan karya ilmiah ini:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Wakil Dekan Bidang Akademik, Wakil Dekan Bidang Keuangan dan Administrasi Umum, dan Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan;
3. Kepala Bagian Hukum Tata Negara, Herlin Wijayati, S.H., M.H. dan Bapak Tunggal Anshari SN, S.H., M.H., sebagai pengganti Kepala Bagian Hukum Tata Negara yang baru;
4. Majelis penguji, Dr. Muchammad Ali Safaat, S.H., M.H., Herlin Wijayati, S.H., M.H., Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.H., dan Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
5. Dosen pembimbing utama Dr. Muchammad Ali Safaat, S.H., M.H. dan dosen pembimbing pendamping Dhia Al-Uyun, S.H., M.H.
6. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada kawan dan rekan di Forum Mahasiswa Hukum Tata Negara (Formatera) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2014, Ersyanda Widya A.P., S.H., Indra Mahawijaya, S.H., Bisma Anggara Putra, S.H., Ardhiwinda Kusumaputra, S.H., Sholahuddin Al-Fatih, S.H., Rifky Novitasari, S.H., Linda Darmayanti, S.H., Achmad Aprianto, S.H., Valerianus Beatae Jehanu, S.H., Zamzam Rizky Faizal Dio, S.H., Arasy Pradana A. Azis, S.H., Syahriza Alkohir, S.H., M. Firmansyah Eko Mulyono, S.H., Arie Maherdianto S.H., Novada Purwadi, S.H., Aliet Arvitto, S.H., dan Ressa Hasan, S.H.

7. Kepada sahabat dan saudara, Aditya Wardhana S.H., Vega Rezaldi S.H., Rifmi Ramdhani S.H., Yanel Garzione Damanik S.H., M. Agung Dharmawan S.H., di Kelas E juga seluruh Angkatan 2011.

8. Kepada kawan-kawan kos Mujahid, Geofani Permana S.E., Oka Rahadian S.E., Hari Admawijaya S.E., Yanu Rizky Kurniawan S.T., Galaxy Prihabudi S.Psi., Fachrudin Hasan S.Pd., Muhammad Nasick S.E., Ahmad Nasrullah S.Pd., dan kawan-kawan lainnya yang berjuang bersama satu kost;

9. Kepada keluarga Nasution Rizqy Rahmant Nasution, Nicxon Alexander Nasution, Lailan Nahar Nasution, Yudha Prasetya Nasution, Mufqi Ryan Rasyidi Nasution, Dimas Risang Nasution, Rizki Suhardiawan Nasution, M Tegar Subeqi Nasution S.KG., Ulil Albab S.E.

10. Kepada yang tak lupa juga paling penting dalam hidup saya Ayah, Ibu, kakak dan Adek Bilqis juga Adam terimakasih untuk waktu dukungan tak henti untuk hal apapun dan hiburan yang mengisi hari-hari penulis.

11. Kepada kawan Marhaenis Renalt Tagal dan kawan-kawan terimakasih telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dan bercerita.

12. Dan kepada terkasih Nurul Apriliya Pratama yang selalu ada saat penulis butuhkan.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kata sempurna hingga saran dan kritik selalu penulis harapkan dari semua pihak guna memperbaiki kekurangan-kekurangan yang ada. Semoga karya ilmiah ini mempunyai manfaat bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Mohon maaf atas segala kesalahan dan kekurangan yang ada karena sungguh kebenaran hanya ada pada Allah SWT.



Malang, 23 September 2015

Penulis



DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	viii
RINGKASAN.....	x
SUMMARY.....	xii
BAB I	I
PENDAHULUAN.....	Error!
Bookmark not defined.	
A. Latar Belakang.....	Error!
Bookmark not defined.	
B. Orisinalitas Penelitian	10
C. Rumusan Masalah.....	12
D. Tujuan.....	12
E. Manfaat.....	13
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	14
A. Teori Sistem Pemerintahan.....	14
B. Undang-Undang Dasar Sebelum dan Sesudah Amendemen.....	17
C. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Presiden.....	23
D. Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan.....	34
BAB III METODE PENELITIAN.....	41
A. Jenis Penelitian.....	41
B. Metode Pendekatan.....	41
C. Sumber Bahan Hukum.....	43
D. Bahan Hukum.....	43
E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	44
F. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	44
G. Definisi Konseptual.....	45





BAB IV PEMBAHASAN	46
A. Latar Belakang Terjadinya Amandemen UUDNRI 1945 dalam dalam Pembentukan Undang-Undang	46
A.1. Pembentukan Undang-Undang Sebelum Perubahan UUDNRI 1945	46
A.1.1 Masa Orde Lama	50
A.1.2 Masa Orde Baru	60
B. Implikasi Pergeseran Kekuasaan Dalam Membentuk Undang-Undang Setelah Amandemen UUDNRI 1945	83
BAB V PENUTUP	106
A. Simpulan	106
B. Saran	108
DAFTAR PUSTAKA	110

RINGKASAN

Oky Septiawan Trianto, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Desember 2015, Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Kekuasaan Pembentukan Undang-Undang, Dr. M. Ali Safaat, SH., MH., Dhia Al Uyun, SH., MH.

Fokus pembahasan dalam skripsi ini terkait dengan implikasi atas pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang paska perubahan terakhir UUDNRI 1945. Sebelum diadakan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam praktek ketatanegaraan kita terdapat kekuasaan Presiden yang *heavy executive* dalam segala bidang kehidupan negara, salah satu yang menonjol adalah dalam bidang kegiatan pembentukan undang-undang. Dengan diadakan perubahan terhadap UUDNRI 1945 menimbulkan konsekuensi terhadap kekuasaan Presiden tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat diambil sejumlah rumusan masalah yaitu: 1) Apa yang melatarbelakangi terjadinya amandemen UUDNRI 1945?, 2) Apa implikasi pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang setelah amandemen UUDNRI 1945?

Penyusunan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder dan tersier dianalisis dengan teknik analisis kritis.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa latar belakang terjadinya perubahan ditenggarai bahwa UUDNRI 1945 telah menyediakan landasan konstitusional penyalahgunaan kekuasaan *executive heavy* dalam Pasal 5 ayat (1). kecenderungan *executive heavy* dalam UUDNRI 1945 merupakan suatu kenyataan ditinjau dari substansi yang ada dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUDNRI 1945 (naskah asli) dengan catatan sebelum terbentuknya DPR, namun setelah terbentuk permasalahan terjadi pada anggota DPR yang kurang aktif ditenggarai oleh permasalahan situasi dan kondisi politik saat itu serta Presiden juga yang masih ikut campur dalam pembentukan undang-undang. setelah perubahan UUD 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam: (1) Pembentukan undang-undang, di

mana Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1 UUD Tahun 1945) yang diikuti dengan perubahan Pasal 20 UUD 1945. Namun secara yuridis dengan mengenyampingkan hal yang politis, implikasi terhadap hal tersebut tidak menimbulkan apa-apa karena pembuatan undang-undang masih dilakukan eksekutif bersama-sama dengan legislatif, yang berbeda hanya hak memegang kekuasaan membentuk undang-undang, untuk lainnya masih mendapatkan tempat yang sama layaknya sebelum perubahan.



SUMMARY

Okky Septiawan Trianto, Constitutional Law, Faculty of Law, Brawijaya University, December 2015, Implications of Amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 about authorization Establishment Act, Dr. M. Ali Safaat. SH., MH., Dhia Al Uyun, SH., MH.

The focus of the discussion in this paper related to the implications of the shift in power to make laws after the last change UUDNRI 1945. Prior to the amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 in our constitutional practice there are heavy executive presidential powers in all fields of life of the country, one that stands out is in the field of law making activities. With the amendment to the 1945 UUDNRI consequences of the President's powers.

Based on this background, it can be taken a number of formulation of the problem, namely: 1) What was behind the amendment UUDNRI 1945 ?, 2) What are the implications of the shift of power in shaping legislation after amendment UUDNRI 1945?

Preparation of this paper uses normative juridical research method to approach legislation (statute approach), the conceptual approach (conceptual approach) and approach to history (historical approach). Legal materials consisting of primary legal materials, secondary and tertiary analyzed with a critical analysis techniques.

These results indicate that the background of the change suspected that UUDNRI 1945 provides a constitutional basis for the abuse of executive power heavy in Article 5, Section (1). tendency executive heavy in UUDNRI 1945 is a reality in terms of the substance contained in Article IV of the Transitional Provisions UUDNRI 1945 (original script) by the record before the formation of the Parliament, but after forming the problem occurs in members of Parliament who are less active suspected by the problems of the political circumstances of the time it and the President also still interfere in the formation of legislation. after the 1945 changes has been a shift of power President in: (1) The establishment of laws, in which the President no longer holds the power to make laws, but reserves the right to propose draft laws to the Parliament (Article 5, Section 1 of the Constitution of 1945) which followed by the amendment of Article 20 of the 1945 Constitution, however juridically to put aside the political implications this had not led anything because the legislation is still done the executive together with the legislature,





which differ only right to hold the power to make laws , for the other still get the same place like before the change.





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Indonesia atau yang biasa dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) merupakan supremasi hukum tertinggi jika dilihat dari hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹ UUDNRI 1945 merupakan dasar yang mana memuat segenap daripada aspirasi rakyat Indonesia yang dapat dipahami melalui pembukaan UUDNRI 1945.

Menilik kembali, hakikat UUDNRI 1945 yang telah terbentuk pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah sebagai norma dasar yang tertulis dalam konteks bernegara yang mengikat pemerintah, lembaga negara atau masyarakat, Warga negara Indonesia dan hal ihwal yang berkaitan tentang kenegaraan dimanapun berada memiliki kewajiban untuk dilaksanakan dan ditaati.

Maka UUDNRI 1945 adalah sumber hukum tertulis tertinggi yang memperjelas bahwa Indonesia sebagai negara yang berasaskan hukum. Hal

¹ Konstitusi berasal dari bahasa latin, *Constitutio* yang menurut Kenneth Wheare diartikan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara tersebut dan telah dihimpun dalam sebuah dokumen (K.C Wheare, *Modern Constitutions*, 1996, Terjemahan oleh Imam Baehaqie, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm. 3). Pengertian Konstitusi pada umumnya banyak mengambil pengertian berdasarkan bahasa Belanda (*Grondrecht*), Jerman (*Gerundrecht*) dan Perancis (*Droit Constitutionel*) yang memiliki tradisi *Civil law* dengan pembedaan antara pengertian konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Berbeda dengan Inggris yang menganut tradisi *common law*, konstitusi mereka adalah kumpulan peraturan legal dan non-legal yang mengatur ketatanegaraan di Inggris (K.C Wheare, *Ibid.*, Hlm. 2). liha Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu Negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis (Jimly Asshidiqie, *Konsituti dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika, edisi ke-2, Jakarta, 2010, hlm. 29).

tersebut merupakan suatu konsep yang bersifat keharusan bagi setiap negara modern. Selanjutnya dalam perjalanan Indonesia, sebenarnya sudah beberapa kali konstitusi Indonesia tersebut berganti. Dari yang pertama UUDNRI 1945 (asli) bertahan sampai dengan tahun 1949 yang kemudian digantikan oleh KRIS 1949 (Konstitusi Indonesia Serikat) sebagai konsekuensi perundingan dari Konferensi Meja Bundar antara pemerintah Belanda dengan Indonesia yang dilangsungkan di Den Haag pada tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949. KRIS tidak bertahan lama hanya sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 KRIS digantikan oleh UUDS 1950 (Undang-Undang Dasar Sementara 1950) sampai akhirnya melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satunya kembali kepada UUDNRI 1945 (asli) yang bertahan sampai dengan tahun 1998 saat rezim Orde baru yakni pemerintahan Soeharto lengser dan dengan adanya tuntutan dari gerakan pro demokrasi akhirnya pada tahun 1999 UUDNRI 1945 asli berhasil di amandemen.

Amandemen UUDNRI 1945 oleh MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat diawali dengan mengeluarkan sebuah Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum dimana TAP tersebut dalam Pasal 2 disebutkan bahwa perubahan harus mendapat persetujuan rakyat. Kerumitan dalam persyaratan tersebut telah menghambat terjadinya perubahan UUDNRI 1945 yang menyalahi atau bertentangan dengan Pasal 37 UUDNRI 1945.²

² Sri Soemantri M, Undang-Undang Dasar 1945, *Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*, dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi*, Vol 1, Nomor 4 September-November 2001, hlm 44

Namun dalam perjalannya menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa UUDNRI 1945 yang mengalami perubahan sebanyak empat kali secara substansi berubah signifikan yang dapat di asumsikan menjadi konstitusi baru, namun hanya saja namanya tetap dipertahankan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun dari sisi kuantitatif, UUDNRI 1945 sebelum perubahan hanya terdiri dari atas 71 butir ketentuan menjadi 199 butir ketentuan atau hampir dua ratus persen (200%).³

Dilihat dari aspek perubahan, salah satu tujuan perubahan UUDNRI 1945 di era reformasi esensinya adalah untuk membatasi kekuasaan Presiden yang begitu luas dalam konstitusi. Dalam prakteknya, kekuasaan eksekutif dalam konstitusi semasa sebelum reformasi telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan untuk melanggar suatu kekuasaan. Artinya pasal yang terdapat dalam UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) menyediakan landasan konstitusional penyalahgunaan kekuasaan baik dimasa orde baru maupun orde lama. Karena salah satu tujuan utama diadakannya perubahan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang pada kenyataannya semasa itu telah disalahgunakan. Asumsi dasar yang bisa diambil berkenaan dengan hal tersebut adalah substansi yang terdapat dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan

³ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, cet.ke-2, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, Prakata v.

Negara. Konsekuensinya adalah kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*)⁴.

Dalam banyak hal mekanisme yang terdapat dalam UUDNRI 1945 (sebelum perubahan), yang menjadi letak permasalahan sebelum reformasi adalah konstitusi Indonesia memberikan landasan bagi kekuasaan eksekutif untuk bertindak sebagaimana legislatif. Kekuasaan yang dimaksud dapat dilihat sejak Indonesia baru merdeka seperti dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) mengatur bahwa, "*Sebelum MPR, DPR, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional*" dan setelah terbentuk juga masih dalam bentuk pengaruh kondisi sistem perpolitikan dimasa lalu kekuasaan yang dijalankan oleh Presiden salah satunya adalah dalam hal legislasi yang terdapat pada Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) menyatakan bahwa, "*Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*".

Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPR, walaupun tujuan dibentuknya adalah sebagai lembaga legislatif, pada masa sebelum reformasi DPR dalam bidang legislatif faktanya hampir tidak pernah menggunakan haknya untuk memajukan rancangan undang-undang meskipun pada waktu itu secara konstitusional menurut Pasal 21 UUDNRI 1945 (sebelum perubahan), DPR

⁴ Moh, Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm 149.

mempunyai hak untuk memajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Alasan ini dapat dibuktikan bahwa *pertama*, pada awal KNP (Komite Nasional Pusat) masa Orde lama sebagai lembaga “pembantu” Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara, melalui Wakil Presiden mengeluarkan sebuah Maklumat No. X pada tanggal 16 Oktober 1945 yang menetapkan “*Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari haluan negara*”.⁵

Kedua, terkait pelaksanaan pembentukan undang-undang, selama tahun 1959-1966 (melalui Dekrit Presiden kembali kepada UUDNRI 1945 asli) menghasilkan 10 buah Undang-Undang selanjutnya disebut UU yang paling menonjol diantara lain; UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU NO. 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian, UU NO.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU NO. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR GR, dan UU NO. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok Pers yang semuanya datang dari inisiatif Presiden mengingat juga pada awal berlakunya kembali UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) masih belum ada sistem pemilihan umum yang memilih anggota-anggota DPR, sehingga dasar hukum yang berlaku juga menggunakan Aturan Peralihan Pasal IV UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) menentukan sendiri anggota DPR oleh Presiden.

⁵ Maklumat Wakil Presiden No X, Berita Republik Indonesia, I, 2, hlm 10.

Kemudian pada periode Orde baru terdapat pelaksanaan Sidang Umum ke-IV MPRS pada tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 di Jakarta merupakan upaya pembaruan pada lembaga legislatif agar sesuai dengan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan). Melalui MPRS lahir suatu pengaturan yakni UU NO. 10 Tahun 1966 tentang susunan MPRS dan DPR GR menjelang Pemilihan Umum (tanpa Partai Komunis Indonesia).⁶ Namun pada masa Orde baru semangat perubahan dalam hal legislasi juga mengalami kendala terkait program Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Sesuai dengan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang disusun oleh MPR 5 (lima) tahun sekali, maka prioritas pembentukan UU masih harus didominasi oleh pemerintah yang didasarkan bahwa agar lebih bisa menunjang dan melancarkan kebijaksanaan pembangunan tersebut.

Padahal sebagai konsekuensi negara hukum modern mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan negara untuk menghindari model sentralisasi kekuasaan atau *Executive Heavy* ini, UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) terlihat tidak menjalankan prinsip pemisahan kekuasaan atau *trias politica* Monstequieu (*separation of power*)⁷.

Sebaiknya dalam penyelenggaraan kekuasaan negara harus terdapat prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yang menjadi prinsip dasar

⁶ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, 2012, hlm. 90

⁷ Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) adalah pemisahan kekuasaan secara materiil, yaitu bagian-bagian kekuasaan dalam pemerintahan dipisah secara tegas (Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, 1985, Aksara Baru, hlm. 4).

hubungan antara organ-organ kekuasaan negara untuk menghindari kekuasaan yang berlebihan. Sistem '*checks and balances*' dapat diartikan sebagai pengawasan dan keseimbangan setiap cabang kekuasaan lainnya. Inti dari *checks and balances* adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang supreme⁸.

Sistem *check and balances* sebagai prinsip terhadap fungsi negara, dimana untuk mencapai tujuannya yang seimbang harus terdapat sistem pemisahan kekuasaan, atau dikenal dengan *Trias Politica* oleh Monstequieu yang mana eksekutif bertindak sebagai pelaksana aturan dan aturan dibuat oleh lembaga legislatif, terhadap semua aturan agar dapat ditaati maka diawasi dan diadili oleh lembaga yudikatif.⁹

Selanjutnya dapat diasumsikan tolok ukur atas *executive heavy* atau tidaknya dapat dilihat dari bagaimana kinerja suatu lembaga perwakilan dalam negara demokrasi konstitusional dalam hal fungsi dan perannya tersebut, jika sedikit atau kurang berperan maka sistem pemerintahan suatu negara itu jatuh dalam pemerintahan yang *executive heavy*, terkecuali apabila berlaku sebaliknya.

Namun dalam konteks Indonesia pada masa pemerintahan sebelum reformasi tidak ada makna pemisahan kekuasaan karena terlihat jelas bahwa Presiden sebagai eksekutif mempunyai kekuasaan ganda, layaknya peleburan dua lembaga atau terdapat pengaburan kewenangan eksekutif dengan legislatif. Meskipun dalam bagan terdahulu lembaga tertinggi negara dimiliki oleh Majelis

⁸ R.M.A.B. Kusuma, "sistem pemerintahan dengan prinsip *checks and balances*" jurnal Konstitusi (vol.1 Nomor 2, Desember 2004): Hlm 143

⁹ Soetomo, Ilmu Negara, 1993, Usaha Nasional, Hlm. 37

Permasyawaratan Rakyat (MPR) dan kedudukan Presiden dengan DPR adalah sejajar, jika bercermin pada substansi UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) dalam tataran implementasinya maka terlihat seolah eksekutif atau Presiden memiliki kedudukan tertinggi dibandingkan dengan DPR sebagai lembaga legislatif karena terdapat dua kekuasaan sekaligus yang dimiliki oleh Presiden.

Dua kekuasaan tersebut yang telah membentuk salah satu aspek pokok pikiran pada sidang Tahunan MPR dalam kaitanya terhadap evaluasi sejumlah pasal yang dapat memungkinkan kekuasaan eksekutif akan berpotensi menjadi tirani pemerintahan. Dengan dasar asumsi tersebut UUDNRI 1945 diubah sebanyak 4 kali dalam fase waktu 4 tahun.

Namun jika pada hakikatnya perubahan adalah pembatasan kekuasaan dan tujuannya adalah penegasan terhadap sistem presidensial dengan contoh model pemerintahan Amerika sebagai *prototype* sistem presidensial murni misalnya sebagai cerminan pemerintahan Indonesia yang bersifat *executive heavy* dan melemahkan DPR, maka tentang perubahan radikal Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945, yang sebelumnya fungsi legislasi kewenangan dipegang oleh Presiden beralih kepada DPR, sekarang berubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Dan penguatan DPR sebagai lembaga legislatif terhadap undang-undang dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) yakni “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*” yang semula dilemahkan yang dapat dilihat dari Pasal 21 ayat

(1) UUDNRI 1945 sebelum perubahan berbunyi, “*anggota-anggota Dewan*

Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang” agaknya perlu untuk dikaji terhadap hasil kerja dari perubahan UUDNRI 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat selanjutnya disebut MPR dari sekian banyak yang telah dirubah oleh MPR ini.

Pasalnya dalam perubahan sepintas yang terlihat adalah adanya mekanisme pemisahan kekuasaan karena kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat adalah hal yang menjadi semestinya, namun ternyata dalam Pasal 5 ayat (1) masih adanya campur tangan Presiden dalam haknya mengajukan rancangan undang-undang atau dalam pembahasan rancangan tersebut seperti dalam rumusan pasal yang sama sebelum perubahan.

Maka berdasarkan pada uraian diatas, peneliti bermaksud untuk melakukan kajian lebih dalam meneliti bagaimana pembentukan undang-undang yang berlangsung terkait dengan UUDNRI 1945 sebelum maupun sesudah amandemen di Indonesia.

Sehingga dari paparan tersebut peneliti mengangkat sebuah penelitian hukum dengan judul **“IMPLIKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERHADAP KEKUASAAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG”**.

B. Orisinalitas Penelitian

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Isntansi	Judul	Keterangan
1.	1975	Eko Sugitario Chandra, Program Studi Ilmu Hukum Sarjana Strata I, Fakultas Hukum Universitas Surabaya	Presiden Sebagai Alat Perlengkapan Negara Dan Hubungannya Dengan Alat Perlengkapan Negara Lainnya Menurut Undang-Undang Dasar Sekarang	Penelitian tersebut lebih mengarah tentang Presiden sebagai alat kelengkapan negara serta bagaimana hubungannya dengan alat kelengkapan negara lainnya dalam kinerja menurut UUD 1945.
2.	2008	Jazim Ilyas, SH., Program Magister Ilmu Hukum, Paca Sarjana, Universitas	Implementasi Kekuasaan Pemerintahan Oleh Presiden Sesudah	tentang bagaimana pelaksanaan kekuasaan pemerintahan presiden

		Diponegoro Semarang	Perubahan UUD 1945.	setelah amandemen UUD juga apakah ada hambatan- hambatan yang terkait akan hal tersebut.
3	2010	Saldi Isra, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadkah Mada	Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia.	menjelaskan tentang sistem pemerintahan dan pergeseran fungsi legislasi dari Presiden ke DPR dan sejak perubahan Saldi Isra membaca bahwa perubahan UUDNRI 1945 hanya memperkuat Presiden dalam bidang legislasi

Perbedaan diatas bahwa peneliti memfokuskan rekam jejak pembentukan undang-undang dari awal pemerintahan Indonesia yang terkait dengan Presiden dan DPR, kemudian menganalisis bahwa apakah tujuan perubahan dari UUDNRI 1945 sesuai dengan yang dimaksudkan serta bagaimana implikasinya terhadap perubahan tersebut menurut persepektif hukum dalam kaitannya dengan kekuasaan pembentukan undang-undang Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 tersebut.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang tersebut, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang melatarbelakangi terjadinya amandemen UUDNRI 1945 dalam kekuasaan pembentukan undang-undang?
2. Apa implikasi pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang setelah amandemen UUDNRI 1945?

D. Tujuan Masalah

Adapun tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai yakni :

1. Menganalisis latar belakang terjadinya amandemen UUDNRI 1945 dalam kekuasaan pembentukan undang-undang
2. Mengkaji tentang implikasi pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang setelah amandemen UUDNRI 1945

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa pemahaman dan deskripsi terkait dengan pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dalam Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat lebih memberikan pemahaman bahwa terkait perubahan ide, dan pembangunan pemerintahan guna menghindari bentuk kesalahan kembali pemerintahan masa lampau dan meneruskan apa yang telah menjadi kelebihan bagi pemerintah sebelumnya berdasarkan kajian yang benar.
- b. Bagi Mahasiswa, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi kawan-kawan mahasiswa agar dapat memahami bahwa perubahan substansi konstitusi dapat memberikan pengaruh dalam dinamika ketatanegaraan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Sistem Pemerintahan

Dalam suatu negara modern, pengaturan agar pemerintahan tiap negara tidak berjalan dengan kacau adalah niscaya, maka dari itu diperlukan pola yang tersusun atau terstruktur yang dinamakan dengan sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga kekuasaan negara.¹⁰ Sistem pemerintahan digunakan untuk mengetahui hubungan antara eksekutif dan legislatif sebagai kelanjutan eksplorasi dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan.

Sistem pemerintahan yang dikenal didunia secara garis besar dapat dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parlementary system*), dan sistem campuran (*hybrid system*).

Sistem presidensil memiliki karakteristik yang sangat berbeda dengan sistem parlementer. Untuk memahami secara komprehensif mengenai sistem presidensil, dibutuhkan karakteristik parlementer juga sebagai perbandingan.

Karakteristik parlementer yang dirumuskan oleh Mahfud MD ada empat ciri yakni; *Pertama*, kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa). *Kedua*, pemerintahan

¹⁰ Ismail Sunny, *Mencari Keadilan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981*, hlm. 7

diselenggarakan sebuah kabinet yang dipimpin seorang Perdana Menteri. *Ketiga*, kabinet bertanggungjawab kepada parlemen dan kabinet dapat dijatuhkan parlemen melalui mosi. *Keempat*, kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah daripada parlemen, karena itu kabinet bergantung kepada parlemen.¹¹

Jimly Asshiddiqie juga merumuskan terkait sistem presidensil. *Pertama*, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah ditentukan secara pasti, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun, dan lama jabatan ditentukan satu sampai dengan dua kali masa jabatan, sehingga Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan ditengah masa jabatan melalui mosi atau alasan politik. *Kedua*, Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu atau parlemen, melainkan langsung kepada rakyat. Presiden dapat dihentikan apabila melakukan suatu pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu. *Ketiga*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. *Keempat*, dalam hubungan dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen dan tidak dapat membubarkan parlemen dan sebaliknya. *Kelima*, dalam sistem presidensil tidak dikenal perbedaan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. *Keenam*, tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden.¹² Atau perbandingan

¹¹ Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Reneka Cipta, 2000, hlm. 74

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta, UI-Press, 1996, hlm. 204-206.

kedua sistem pemerintahan parlementer dan presidensil dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:¹³

DASAR PEMBANDING	SISTEM PEMERINTAHAN	
	PARLEMENTER	PRESIDENSIL
Kepala Negara	Bukan Kepala Negara	Otomatis Kepala Pemerintahan
Fungsi Kepala Negara	Simbol Nasional	Kepala Pemerintahan
Tanggungjawab Pemerintahan	Pada Parlemen	Tidak Perlu Pada Parlemen
Kedudukan Eksekutif dan Legislatif	Eksekutif Lebih Rendah dari Legislatif	Sejajar

Di dalam keduanya terdapat sistem campuran yakni *hybrid system*, unsur-unsur dari sistem presidensil dan sistem parlementer itu bercampur dan sama-sama dipraktekkan. Sistem pemerintahan ini menggabungkan model sistem yang artinya memiliki Presiden dan Perdana Menteri. Misalnya, Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tujuh tahun yang merupakan salah satu ciri sistem presidensil. Namun Presiden juga mengangkat Perdana Menteri yang mengepalai *Council of Ministers*. Pemerintahan dipimpin oleh Perdana Menteri dan menentukan kebijakan pemerintah yang harus didukung oleh parlemen.

¹³ Witman dan Wuest, *comparative Government*, 1983, dalam Isrok dan Dhia Al Uyun, Ilmu Negara, Malang, UB Press, 2010, hlm.53

B. Undang-Undang Dasar Sebelum dan Sesudah Amendemen

Konstitusi Indonesia yakni UUDNRI 1945 yang telah empat kali mengalami perubahan pada dasarnya adalah hasil dari perdebatan panjang yang tidak dapat dipisahkan dari konteks revolusi kemerdekaan Indonesia. Konsitusi mengalami perubahan dari bentuk aslinya, mengisyaratkan bahwa terdapat perbedaan kondisi faktual dimana suatu permasalahan muncul.

Pada hakikatnya kebutuhan untuk mengkodifikasi konstitusi merupakan suatu keniscayaan bagi setiap negara modern. Umumnya suatu negara baru merdeka merujuk kepada negara-negara yang dapat dikategorikan memiliki konstitusi tertua di dunia seperti konstitusi Amerika Serikat, konstitusi Prancis, dan Polandia yang telah memiliki konstitusi tertulis sejak abad ke-18. Menurut Jimmly Asshiddiqie, semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.¹⁴ Sumber legitimasi kekuasaan dalam konstitusi di seluruh negara didasarkan atas kondisi sosio-historis yang melatarbelakangi mengapa konstitusi tersebut dibuat.

Menurut Carl Schmitt¹⁵ bahwa konstitusi itu dapat dibagi atas empat pengertian :

1. Konstitusi dalam artian absolut, yang terbagi atas:

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, Hlm. 6

¹⁵ Moh Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hlm. 30-32

- a. Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organis yang nyata yang mencakup bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada di dalam negara.
- b. Konstitusi sebagai bentuk negara, yang dimaksud dengan bentuk negara adalah negara dalam arti keseluruhannya. Bentuk negara itu dapat demokrasi atau monarki. Sendi demokrasi adalah identitas, sedangkan sendi pada monarki adalah representasi.
- c. Konstitusi sebagai faktor integrasi. Faktor integrasi ini sifatnya dapat abstrak dan fungsional. Abstrak suatu misal hubungannya, bahasa persatuannya, bendera sebagai lambang persatuannya, dan lain-lain. Sedangkan fungsional karena tugas konstitusi mempersatukan bangsa melalui pemilihan umum, referendum, pembentukan kabinet, suatu diskusi atau debat dalam politik pada negara-negara liberal, mosi yang diajukan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) baik yang sifatnya menuduh atau tidak percaya dan sebagainya.
- d. Konsitusi sebagai sistem tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam negara.

2. Konstitusi dalam arti relatif. Maksudnya sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu di dalam masyarakat (misalnya golongan borjuis). Konstitusi dalam arti relatif dibagi dua pengertian, yaitu:

- a. Konstitusi sebagai tuntunan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa.

6. Konstitusi dalam arti formal atau konstitusi tertulis. Konstitusi dalam arti formal yang penting adalah prosedur pembuatan konstitusi yang dilakukan secara istimewa, karena isinya itu penting yang menyangkut nasib rakyat seluruhnya dan negara.
3. Konstitusi dalam arti positif. Konstitusi dalam arti positif mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi. Karena undang-undang dasar telah mengubah struktur pemerintahan yang lama.
4. Konstitusi dalam arti ideal. Konstitusi ini merupakan idaman dari kaum borjuis liberal sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi.

Namun jika dilihat dalam konteks Indonesia, bangunan konstitusi dibentuk berdasarkan atas karakteristik rakyat dan keseimbangan kekuatan politik dalam pembuatan yang menyangkut nasib suatu rakyat secara keseluruhan.

Dalam rangkuman sejarah Taufiqurohman Syahuri, Indonesia pernah memberlakukan beberapa konstitusi, antara lain¹⁶:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945
- b. Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 yang merupakan hasil konferensi meja bundar di Den Haag, pada tanggal 27 Desember 1949

¹⁶ Taufiqurohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Bogor, hlm. 118-119

c. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950

d. Kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai kemudian Undang-Undang Dasar telah diubah empat kali, dari tahun 1999 sampai 2002

Seperti halnya sejarah mencatat, BPUPKI atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945 selama berdirinya pernah mengadakan dua kali sidang, yaitu: Sidang pertama yang disetujui juga babak perancang dari tanggal 29 Mei sampai tanggal 1 Juni 1945 dan sidang kedua yang disebut juga babak perumus dari tanggal 10 juli sampai 17 juli 1945.¹⁷

Pembentukan Undang-undang Dasar Indonesia dibicarakan dalam sidang kedua oleh hari pertama Panitia kecil¹⁸. Adapun tentang sistem pemerintahan¹⁹ dalam UUDNRI 1945 yang dirancang adalah:²⁰

1. Supremasi hukum
2. Sistem konstitusional

¹⁷ Endang Sudardja, UUD RI 45 Dalam Hubungannya Dengan Pendidikan Moral Pancasila, Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 55

¹⁸ Panitia kecil dalam sidang kedua di isi oleh 19 orang yakni: Maramis, Otto Iskandardinata, Poeroebojo, A.Salim, Soehardijo, Soepomo, Ny. Ulpah Santoso, Wachid Hasjim, Parada Harahap, Latuharhary, Soesanto, Sartono, Wongsonegoro, Wuryaningrat, Singgih, Tan Eng Hoa, Hoesen Djajadiningrat, Sukiman, Myono(Jepang), dan Soekarno sebagai ketua. Berkaitan dengan hari berikutnya masuk Yamin, Radjiman, dan moh. Hatta, total anggota berjumlah 63 dan ditambah jepang menjadi 69 orang (Endang Sudardja, Ibid., hlm. 55)

¹⁹ Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antarpemerintah dan badan yang mewakili rakyat. (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1980, hlm.166)

²⁰ Ibid., hlm. 69

3. Kekuasaan negara ada pada pemerintah.

Namun sejarah peruntukannya UUDNRI 1945 sebelumnya yang telah resmi dimuat dalam Berita Republik Indonesia tahun ke II, Lembaran Negara No.

7 Tahun 1946 merupakan "*Revolutiegrondwet*" atau UUDNRI 1945 hanya bersifat sementara seperti yang dinyatakan Bung Karno, sebagai berikut :²¹

".... Bahwa UUD yang kita buat sekarang ini adalah UUD sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikata pula, inilah *revolutiegrondwet*..."²²

Sifat kesementaraan UUDNRI 1945 ini yang telah menjadi alasan historis bagi MPR untuk melakukan perubahan terhadap UUDNRI 1945 berturut-turut dari tahun 1999 hingga tahun 2002 dan kemudian mendapat pengesahan pada tahun berikutnya yakni pada tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 perubahan pertama (Lembaran Negara Nomor 11 Tahun 2006)
- b. Undang-Undang Dasar 1945 perubahan kedua (Lembaran Negara Nomor 12 Tahun 2006)
- c. Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga (Lembaran Negara Nomor 13 Tahun 2006)

²¹ I Dewa gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 115

²² Mahjda El-Muhaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2000*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 72

- d. Undang-Undang Dasar 1945 perubahan keempat (Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 2006)

Sebanyak empat kali perubahan, UUDNRI 1945 memiliki sebanyak 199 butir ketentuan atau dengan kata lain telah bertambah hampir dua ratus persen (200%) jumlahnya. Dari keseluruhan 199 butir ketentuan tersebut, menurut Jimly naskah UUDNRI 1945 yang masih asli dan tidak mengalami perubahan hanya sejumlah 25 butir ketentuan (12%), sedangkan selebihnya sebanyak 174 butir ketentuan (88%) merupakan materi baru sama sekali. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa prinsip dasar yang terkandung pada rumusan pasal-pasal UUDNRI 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 telah mengalami pergeseran atau perubahan.²³ Salah satu butir yang tidak mengalami perubahan adalah Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*".

Selebihnya setelah pasal tersebut sebagian besar butir-butir dalam bab sistem kekuasaan pemerintahan misalkan pada Pasal 5 ayat (1) mengalami perubahan yang awalnya Presiden mempunyai wewenang dalam mengajukan undang-undang sekarang menjadi Presiden mempunyai hak mengajukan rancangannya saja. Namun jika poros yang hendak dicapai dalam suatu mekanisme sistem pemerintahan presidensil maka yang dipilih seharusnya juga dengan tegas apakah UUDNRI 1945 menganut sistem presidensil, parlementer,

²³ *Ibid.*, hlm. Vi. Lihat pula Hasil sarasehan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB) dengan tema Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta, 6 Desember 2006).

atau sistem campuran, karena mengingat dalam hal legislasi sistem Presidensial sebagai contoh di Amerika seorang Presiden hanya berwenang dalam mengajukan rancangan undang-undang tidak dalam hal pembahasan.

C. Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Presiden

UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya.²⁴ UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan sebab Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan,²⁵ selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan,²⁶ kekuasaan yang berkaitan dengan penegakkan hukum (grasi, amnesti, dan abolisi) dan lain sebagainya.

Menurut Bagir manan,²⁷ terkait tentang struktur dan rumusan kekuasaan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan memperoleh pengaruh dari struktur dan rumusan kekuasaan Presiden menurut Konstitusi Amerika Serikat sebagai prototip sistem presidensial murni, dan juga ada pula kemungkinan dipengaruhi oleh stelsel pemerintahan asli. Selanjutnya, menurut Bagir Manan, kedudukan Presiden yang kuat dalam UUDNRI 1945 (asli) lebih didasarkan pada kehendak untuk menjamin suatu kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang kuat dan stabil

²⁴ Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22 UUD 1945 (asli)

²⁵ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (asli): Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar.

²⁶ Pasal 5 dan Pasal 22 UUD 1945(asli)

²⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op. Cit., hlm 33

dibandingkan dengan struktur kabinet parlementer seperti Inggris atau Belanda, karena itu pilihan ini lebih bersifat pragmatik daripada ideologis.²⁸

Sebagai bukti, Bagir manan mengemukakan beberapa alasan:²⁹

1. Baru sekitar dua bulan pemerintahan kepresidenan sebagaimana dikehendaki UUDNRI 1945 dijalankan (sistem pemerintahan presidensial), telah diganti dengan pemerintahan parlementer (di bawah PM Sjahrir) walaupun UUDNRI 1945 secara formal tetap berlaku;
2. Berdasarkan perjanjian KMB yang kemudian diatur dalam Konstitusi RIS diterapkan sistem parlementer (PM Hatta) dengan “*escape clause*” bahwa DPR yang ada pada waktu itu tidak dapat memaksa Menteri meletakkan jabatan;
3. Sifat dan arah persaingan (kompetisi) antar kekuatan politik tidak terutama didasarkan pada perjuangan ideology (*ideologiestrijd*) tetapi lebih menonjolkan perjuangan yang berkaitan dengan perumusan kebijakan (*policy*) dan program (*beleide en programstrijd*);
4. Kehidupan masyarakat relatif homogen baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi yang akan menjadi faktor “relaksasi” pertentangan atau ketimpangan (*gap*) menjadi sekedar perbedaan jarak yang setiap saat dapat bergeser menjadi persamaan.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., hlm. 34-37

Kuat atau lemahnya kedudukan Presiden dalam suatu Negara lazimnya terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut, apakah itu presidensil ataukah parlementer ataukah gabungan antara keduanya atau sistem campuran. Dengan mengambil contoh model Amerika Serikat sebagai cerminan stelsel sistem pemerintahan presidensil murni, Bagir Manan mengemukakan ciri-cirinya:³⁰

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal³¹
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab disamping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogratif yang lazim melekat pada jabatan kepala Negara (*head state*).
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*.
- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh *congress*, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilihan (*electoral college*).³²
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih dua kali masa jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.³³

³⁰ Ibid., hlm. 49-50

³¹ Konstitusi Amerika Serikat Pasal 2 ayat (91) angka 1

³² UUD AS, Pasal 2 ayat (2), angka 2 dan seterusnya. Perkembangan praktik ketatanegaraan, sehingga Presiden dan Wakil presiden dalam kenyataan dipilih langsung oleh rakyat, telah mengurutkan peran dan kedudukan Badan pemilihan menjadi semacam "*party dummies*"

³³ Amandemen ke XXII Konstitusi Amerika Serikat

- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui “impeachment” karena alasan tersangkut “*treason, bribery, or other high crime and misdemeanors*”, (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).³⁴

Selanjutnya, kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer.

Adapun ciri-ciri model yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut.³⁵

- 1) Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab pada badan perwakilan rakyat, dengan berbagai modifikasi.
- 2) Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do no wrong*).
- 3) Presiden semata-mata sebagai kepala Negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala Negara, Presiden sebagai simbol dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.

³⁴ Konstitusi Amerika Serikat, Pasal 2 ayat (4)

³⁵ Bagir Manan, OP. Cit. hlm 51-52

- 4) Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden diluar hak konstitusional yang bersifat prerogratif dipertanggungjawabkan oleh kabinet.

Berdasarkan model sistem pemerintahan diatas, menurut Bagir Manan,³⁶ dalam UUDNRI 1945 (asli) beberapa segi lembaga kepresidenan di Indonesia serupa dengan lembaga kepresidenan di amerika Serikat. Persamaannya adalah:

(a) sistem eksekutif tunggal; (b) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan.

Dan adapun perbedaannya ialah:

- a) Presiden Republik Indonesia dipilih oleh badan perwakilan rakyat (yaitu MPR). Presiden Amerika Serikat dipilih langsung melalui badan pemilih.
- b) Presiden Republik Indonesia tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Presiden Indonesia dapat diberhentikan MPR. Presiden Amerika Serikat tidak bertanggung jawab kepada *Congress*. Presiden AS dapat diberhentikan melalui "impeachment".³⁷
- c) Presiden Amerika Serikat menjabat paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (2X4) tahun).³⁸
- d) Presiden Indonesia bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden Amerika Serikat tidak-

³⁶ Ibid., 56-57

³⁷ Konstitusi Amerika Serikat Pasal 1 ayat (3) angka 6

³⁸ Amandemen ke XXII

mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan

membentuk undang-undang di amerika Serikat ada pada *Congress*.³⁹

Berdasarkan sistem pemerintahan yang telah dikemukakan di atas,

UUDNRI 1945 (asli) lebih mendekati sistem pemerintahan presidensil, namun

juga ada unsur sistem pemerintahan parlementer. Hal ini telah dikemukakan oleh

Sri Soemantri,⁴⁰ bahwa sistem pemerintahan RI berdasarkan UUDNRI 1945

(sebelum perubahan) memperlihatkan sekaligus segi-segi sistem pemerintahan

presidensil dan sistem pemerintahan parlementer atau sistem campuran. UUDNRI

1945 (sebelum perubahan) yang lebih mendekati sistem pemerintahan presidensil,

meskipun juga memiliki segi-segi sistem pemerintahan, namun sesungguhnya

UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) secara hakiki adalah sistem presidensil,

bukan dimaksudkan sebagai bentuk campuran.⁴¹

Mencermati segi-segi dari sistem pemerintahan menurut UUDNRI 1945

(sebelum perubahan), dapat dipahami bahwa UUDNRI 1945 (sebelum perubahan)

memberi peluang terjadinya pemerintahan otoritarian, karena itu perubahan

UUDNRI 1945 yang selama ini disakralkan pemerintahan Orde Baru merupakan

suatu tuntutan zaman.⁴²

³⁹ UUD AS, Pasal 1

⁴⁰ Sri Soemantri M., *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya, Bandung, 1988, hlm. 15

⁴¹ Bagir Manan, Op. Cit. hlm. 41. Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 61

⁴² Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Op. Cit., hlm. 239

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) menganut sistem pemerintahan campuran presidensil dan parlementer, meskipun para perumus UUDNRI 1945 sesungguhnya menghendaki sistem pemerintahan presidensil. Maka melihat hal tersebut, semangat yang mendasari perubahan UUDNRI 1945 pada awalan sejak jatuhnya rezim Orba antara lain untuk semakin mendekatkan pada sistem pemerintahan murni dan membatasi kekuasaan Presiden.

Kedudukan yang kuat Presiden dalam ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan atau kewenangan yang dimilikinya. Menurut Jimly Asshiddiqie, wewenang Presiden yang biasanya dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:⁴³

- a) Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*)
- b) Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*)
- c) Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm.75-77

d) Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan Negara lain dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.

e) Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi Negara.

Kelima kewenangan diatas diatas dapat dikelompokkan dalam: *pertama*, Kekuasaan utama atau primer Presiden (eksekutif) adalah menyelenggarakan atau melaksanakan pemerintahan berdasarkan perundang-undangan (a), *kedua*, kekuasaan di bidang legislatif (b) atau kekuasaan sekunder; dan *ketiga*, kekuasaan di bidang yudikatif (c) kekuasaan sekunder. Sedangkan kewenangan yang bersifat diplomatik ada pada poin (d) dan kewenangan yang bersifat administratif (e) merupakan bagian dari kekuasaan Presiden di bidang eksekutif.

Menurut Bagir Manan,⁴⁴ kekuasaan Presiden RI dalam arti luas meliputi; (i) kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan; (ii) kekuasaan di bidang perundang-undangan; (iii) kekuasaan di bidang yustisial; dan (iv) kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri. Meskipun pendapat Bagir Manan tersebut dikemukakan sebelum perubahan UUDNRI 1945 sebab keempat kekuasaan Presiden itu juga masih dimuat dalam UUDNRI 1945 dengan berbagai modifikasi yang sifatnya teknis. Pendapat yang dikemukakan Bagir Manan memiliki substansi yang sama dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa *pertama*,

⁴⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.Cit., hlm 121-166

sesungguhnya kekuasaan Presiden yang utama atau primer adalah menyelenggarakan atau melaksanakan pemerintahan berdasarkan perundang-undangan, termasuk dalam bagian ini adalah kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri (iv); *kedua*, kekuasaan Presiden dibidang perundang-undangan (kekuasaan sekunder); *ketiga*, kekuasaan Presiden dibidang yustisial (kekuasaan sekunder),⁴⁵ dan berdasarkan ketiga pengelompokkan diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan untuk menyelenggarakan atau melaksanakan pemerintahan diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945.⁴⁶ Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Menurut Bagir Manan,⁴⁷ sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaran pemerintahan yang bersifat umum dan penyelenggaran pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaran pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan

⁴⁵ Perlu menjadi catatan bahwa Jimly Asshiddiqie menggunakan istilah “kewenangan Presiden”, sedangkan Bagir Manan menggunakan istilah “kekuasaan Presiden”. Dalam *Black’s Law Dictionary*, kekuasaan yang berasal dari kata *power* diartikan sebagai “*the ability to act or not act*”, sedangkan kewenangan atau wewenang berasal dari kata *authority* diartikan sebagai “*the right or permission to act legally on another’s behalf*”. Jadi, kekuasaan mengandung makna luas sebab berkaitan dengan kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sedangkan kewenangan berkaitan dengan hak yang diperoleh secara sah atau berdasarkan hukum untuk kepentingan-kepentingan lainnya. Kekuasaan bisa diperoleh melalui berbagai macam cara, baik secara sah ataupun tidak sah, sedangkan kewenangan merupakan hak yang diperoleh secara sah atau berdasarkan hukum. Penggunaan kedua istilah itu dapat dibenarkan, dan tentunya yang dimaksud oleh Bagir Manan dengan kekuasaan dalam kaitannya dengan kekuasaan Presiden adalah kekuasaan yang diperoleh dari wewenang yang diberikan oleh hukum. Jadi kekuasaan dapat pula dipandang sebagai tindak lanjut dari kewenangan. (Bryan A. Garner (ed), *Black’s Law Dictionary*, OP.Cit., hlm. 127 dan 1189, dalam Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Op.Cit., hlm. 244)

⁴⁶ Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945 berbunyi: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini tidak mengalami perubahan sampai amandemen ke IV.

⁴⁷ Bagir Manan, OP. Cit., hlm 122

menyelenggarakan administrasi negara, dalam lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara.

Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:⁴⁸

- i. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
- ii. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat-menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain.
- iii. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggara kesejahteraan umum.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan), seperti: Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.⁴⁹

Kedua, Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan, antara lain, yaitu kekuasaan untuk membentuk UU bersama dengan DPR,⁵⁰ kekuasaan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu),⁵¹ Peraturan

⁴⁸ Ibid., hlm 122-125

⁴⁹ UUDNRI 1945 (perubahan), Pasal 10, Pasal 11, Pasal 13, dan Pasal 15.

⁵⁰ UUDNRI 1945 (perubahan), Pasal 5 jo. Pasal 20

⁵¹ UUDNRI 1945, Pasal 22 ayat (1)

Pemerintah (PP),⁵² Peraturan Presiden. Kekuasaan membentuk UU bersama dengan DPR telah diuraikan, yaitu tentang DPR dalam kaitan pembentukan UU, pada intinya bahwa baik sebelum maupun sesudah perubahan UUDNRI 1945, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada kedua lembaga tersebut (Presiden dan DPR).

Ketiga, kekuasaan Presiden di bidang yustisial, terkait dengan kekuasaan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Dalam naskah asli UUDNRI 1945 Pasal 14 menentukan Dalam suatu pertimbangan baik MA ataupun DPR. Namun mekanisme memerlukan pertimbangan tersebut tidak mengikat secara hukum, karena keputusan menerima atau tidak tetap dalam ranah eksekutif.⁵³

Berdasarkan pengertian diatas, maka terkait dengan konsepsi kedaulatan yang dianut dalam UUDNRI 1945, yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum, maka Presiden dalam menjalankan kekuasaannya, baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan, perundang-undangan, maupun yustisial, harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kekuasaannya kepada rakyat (sebagai pemilik kedaulatan rakyat) melalui mekanisme hukum (kedaulatan hukum), dan juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa.

⁵² UUDNRI 1945, Pasal 5 ayat (2)

⁵³ Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, op. Cit., hlm. 249

D. Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Prinsip kedaulatan rakyat selain terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat dikaitkan dengan prinsip negara hukum yang menegaskan perlunya pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Merujuk dalam teori ketatanegaraan, hadirnya ide pembatasan kekuasaan tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Sebagai fokus analisa adalah sistem ketatanegaraan Inggris klasik yang menghendaki sistem monarki absolut itulah kemudian sejarah pembagian kekuasaan suatu negara bermula.

Sejarah pembagian kekuasaan yang dimaksudkan disini adalah bagaimana hubungan antar organ atau lembaga yang mempunyai kekuasaan, terkait akan hal tersebut untuk melihat hubungan antar organ kekuasaan muncul teori pembagian kekuasaan dan atau pemisahan kekuasaan yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menurut Garvey dan Aleinikoff⁵⁴ pemikir hukum tatanegara dan ilmu politik menyatakan bahwa dalam

⁵⁴ Dalam Saldi isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 77

praktik ketatanegaraan tidak mungkin suatu cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Atau menurut M. Kusnardi dan Harmaily bahwa pembagian kekuasaan dalam pemerintahan terbagi dalam eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun diantara lembaga-lembaga tersebut tidak ada pemisahan secara mutlak melainkan masih bisa melakukan suatu kerjasama atau kordinasi dalam pemerintahannya.⁵⁵ Teori ini sebagai bentuk kritikan terhadap konsep *Trias Politica* yang di kemukakan oleh Monstequieu yakni tentang pemisahan kekuasaan, bahwa dalam realitas bernegara tidak ada suatu negara benar-benar menganut asas ini secara murni.

Selanjutnya tentang konsep *separation of power* atau secara umum dalam bahasa Indonesia adalah pemisahan kekuasaan, pemahaman yang muncul dari pendapat seorang tokoh Monstequieu memberikan pernyataannya yakni, “*when the legislative and the executive power are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty*” dan pemahaman yang sama dikemukakan terhadap lembaga kekuasaan kehakiman.⁵⁶ Dan menurut Ivor Jennings, pemisahan kekuasaan mempunyai dua pengertian yaitu:

1. Pemisahan dalam arti materil, yaitu pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi-fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

⁵⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1980, hlm. 140

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 76

2. Pemisahan kekuasaan dalam arti formal, yaitu apabila pembagian kekuasaan tersebut dipertahankan secara tegas. Jadi secara formal ada tiga lembaga yang menangani kekuasaan tersebut, tetapi fungsinya tidak terpisah secara ketat atau tegas dan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Monstequieu.⁵⁷

Suatu pemahaman yang memberikan pengaruh sangat luas terhadap sistem ketatanegaraan yang mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan negara.

Perkembangan yang muncul kemudian sebagai syarat agar tidak terjadi penumpukan atau penyalahgunaan kekuasaan maka dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, harus terdapat prinsip *checks and balances*, yang menjadi prinsip dasar hubungan antara organ-organ kekuasaan negara. Sistem '*checks and balances*' atau pengawasan dan keseimbangan dapat diartikan bahwa setiap cabang kekuasaan lainnya. Inti dari *checks and balances* adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang supreme⁵⁸.

Kata "*checks*" dalam *checks and balances* berarti suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Adapun "*balances*", merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat (Konsentrasi kekuasaan) sehingga menimbulkan tirani⁵⁹. Teori *checks and balances* ini muncul karena adanya

⁵⁷ Ismail Sunny, *Mencari Keadilan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 15.*

⁵⁸ R.M.A.B. Kusuma, "*sistem pemerintahan dengan prinsip checks and balances*", Jurnal Konstitusi (vol. 1 Nomor 2, Desember 2004): Hlm 143

⁵⁹ Gunawan Tauda, "*Pembatasan Kekuasaan*", <http://gunawantauda.wordpress.com/2010/03/14/pembatasan-kekuasaan/>, diakses tanggal 09 Juni 2015

prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang mempunyai pemahaman bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan kedalam beberapa organ berdasarkan fungsinya.

Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, bahwa kekuasaan cenderung berkembang ke dalam bentuk kesewenang-wenangan, maka perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan, termasuk kekuasaan yang dimiliki oleh negara.

Berhubungan dengan pembatasan kekuasaan negara, Miriam Budiarto dalam buku 'Dasar-Dasar Ilmu Politik' membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan⁶⁰. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang lebih dikenal dengan sebagai *Trias Politica*⁶¹ tersebut.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government*". Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang; eksekutif adalah

⁶⁰ Miriam Budiarto, "Dasar-dasar Ilmu Politik", PT Gramedia, Jakarta, 2008, Hlm 267

⁶¹ Miriam Budiarto, loc.cit

kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain⁶².

Selanjutnya konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron De Monstequieu dalam karyanya *L'esprit des Loix* (*The Spirit of the Laws*). Dalam uraiannya, Monstequieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (Legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Monstequieu diutamakan tindakan dibidang politik luar negeri (Eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan Monstequieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*⁶³.

Berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif kedalam eksekutif, Monstequieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan karena pekerjaan sehari-harinya sebagai seorang hakim, Monstequieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh

⁶² John Locke, "Two Treaties of Civil Government", J.M. Dent and Sons Ltd., London, 1960. Hal. 190-192

⁶³ Saldi Isra, "Negara Hukum dan Demokrasi", Dosen Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Padang, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=76:negara-hukum-dan-demokrasi-sistem-peradilan-dan-realitas-penegakan-hukum&catid=23:23makalah&Itemid=11, diakses tanggal 09 Juni 2015

Monstequieu hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan kedalam kekuasaan eksekutif⁶⁴.

Prinsip pemisahan kekuasaan oleh Monstequieu sebenarnya lebih difokuskan pada perbedaan secara tegas fungsi masing-masing cabang kekuasaan negara kedalam tiga organ negara, satu organ hanya mempunyai satu fungsi dan tidak dapat saling mencampuri urusan satu sama yang lain. Di dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara, pemisahan kekuasaan secara murni sebagaimana prinsip Monstequieu itu, sulit untuk diterapkan. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersinggungan, dan yang jelas lembaga-lembaga tersebut bersifat sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*⁶⁵. Asas *checks and balances* adalah bahwa sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan maka harus disertai pula asas saling mengontrol dalam keseimbangan. Artinya, bahwa harus disadari pula tentang penyalahgunaan kekuasaan tidak hanya terjadi pada menumpuknya fungsi-fungsi negara pada satu organ, tetapi juga dapat terjadi karena pemisahan yang secara mutlak dilakukan antar organ lembaga negara. Oleh karena itu, agar pemisahan kekuasaan tidak disalahgunakan, maka harus dibarengi dengan *checks and balances*. Dengan demikian antara asas pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* tidak dapat dipisahkan walaupun secara realita bernegara yang telah disinggung diatas tidak

⁶⁴ Miriam Budiarto op.cit, hlm 283

⁶⁵ Jimly asshiddiqie, “ *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 35

ada suatu negara menjalankan konsep pemisahan kekuasaan Monstequieu secara murni.

Pemisahan kekuasaan ini dilakukan ke dalam cabang-cabang atau organ negara yang bersifat independen, dalam kedudukan sejajar, dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pemisahan kekuasaan tersebut dilakukan agar kekuasaan negara tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi ke dalam satu organ, yang memungkinkan terjadinya kesewang-wenangan, seperti struktur kelembagaan Indonesia sebelum amandemen UUDNRI 1945 yang menganut prinsip pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*), dalam membagi cabang kekuasaan negara.

Organ-organ tersebut (Pasca amandemen) berada dalam kedudukan sejajar dalam mekanisme hubungan *checks and Balances*. DPR mempunyai fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif, tetapi tidak dapat menjatuhkan presiden selain dengan alasan yang disebutkan dalam UUDNRI 1945 (*Impeachment*), sedangkan presiden juga tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C UUDNRI 1945). Mekanisme hubungan *checks and balances* tersebut penting untuk menghindari adanya lembaga negara yang mempunyai kekuasaan yang luar biasa (*super power*), sekaligus menjaga stabilitas ketatanegaraan maupun politik di Indonesia.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan merupakan penelitian yuridis normatif, dimana penelitian ini mengkaji dan menganalisis mengenai implikasi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dalam Pasal 5 ayat (1)

UUDNRI 1945 ini dengan merujuk pada ketentuan norma yang terdapat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga peraturan perundang-undangan yang saling terkait satu sama lain.

Penelitian yuridis normatif, dimaksudkan bahwa permasalahan hukum yang menjadi objek kajian dianalisis berdasar pada sumber-sumber berupa peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁶⁶

B. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

⁶⁶. Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlmn. 24, dalam bukunya menjelaskan bahwa penelitian yuridis normative membahas tentang doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)⁶⁷, yaitu pendekatan yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai tema sentral. Dan penelitian ini melihat peraturan perundang-undangan yang akan mendasari tentang perubahan pada UUDNRI 1945 sebelum dan sesudah perubahan terkait dengan kekuasaan pembentukan undang-undang.

Pendekatan sejarah (*historical approach*)⁶⁸, yaitu pendekatan yang menganalisis kemunculan suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan latar belakang sejarahnya. Dalam penelitian ini akan di analisis terhadap pemberian titik berat kekuasaan membentuk UU sudah melalui sejarah panjang berlakunya UUDNRI 1945 di Indonesia dalam banyak penggalan periode sehingga latar belakang perubahan-perubahan itu sendiri dapat dipahami secara utuh drngan melakukan penjelajahan atas sejarah.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dengan pendekatan yang menggunakan konsep yang dihasilkan dari sebuah penelitian ilmiah dimana konsep tersebut dapat dipakai untuk membaca suatu realitas tertentu.⁶⁹ Dalam hal ini penelitian dimaksudkan untuk melihat konsep tentang perubahan kekuasaan dalam membentuk undang-undang UUDNRI 1945 di Indonesia serta terkait implikasinya terhadap hasil perubahan pada pasal tersebut.

⁶⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyumedia, 2007, hlm. 305

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 318

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 306

C. Sumber Bahan Hukum

Penelitian yuridis normatif ini diperoleh dari studi literatur yang relevan dengan pokok permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Untuk memperoleh bahan yang diperlukan, peneliti akan mencari bahan tersebut di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang dan juga Perpustakaan kota Malang.

D. Bahan Hukum

Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Untuk dapat menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum, baik bahan hukum primer⁷⁰ dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier sebagai pendukung.⁷¹ Bahan hukum tersebut dapat dibagi yakni sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari UUDNRI 1945 (sebelum dan sesudah perubahan), peraturan tata tertib DPR, dan peraturan lainnya yang terkait dengan kekuasaan membentuk undang-undang

⁷⁰ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, hlmn 134, dalam bukunya menjelaskan bahwa bahan hukum primer (*primary sources or authority*), seperti undang-undang dan putusan pengadilan. Bahan hukum ini dibagi lagi dalam *mandatory primary sources*, yaitu perundang-undangan nasional atau yang dikeluarkan dari wilayah hukum sendiri dan *persuasive primary sources*, yaitu perundang-undangan dari provinsi yang berbeda (tetapi menyangkut hal yang sama) atau putusan pengadilan dari wilayah hukum yang berbeda.

⁷¹ *Ibid.*, bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), misalnya makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*) dan lainnya.

2. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa karya ilmiah dalam bentuk tesis dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini karena masih memiliki kesamaan dalam arah konsep penelitian. Bahan hukum sekunder ini juga berasal dari beberapa artikel internet yang dimiliki oleh *owner* yang memuat studi kasus terkait isu hukum penelitian ini. Serta tak luput dari buku teks yang menjadi pedoman dalam menentukan substansi dari hasil penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier⁷² yang digunakan berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum. Selain berupa Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum, peneliti juga menggunakan keterangan-keterangan yang diperoleh dari narasumber guna memperkuat landasan pokok dari penelitian ini.

E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan bahan hukum adalah dengan menggunakan studi kepustakaan. Peneliti melakukan studi kepustakaan pada beberapa perpustakaan yang menyediakan bahan-bahan rujukan baik berupa hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

F. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan kerangka interpretasi-historis dan *Content analysis*. Interpretasi-historis dimaksudkan untuk melakukan sebuah penafsiran terhadap latar belakang

⁷² Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder.

atau sejarah dari bahan hukum primer dibuat, dan kemudian dilakukan suatu analisa daripada isi terhadap bahan hukum tersebut. Bahan hukum sekunder dan tersier yang dapat menunjang interpretasi juga akan digunakan. Penafsiran historis yang peneliti maksud meliputi latar belakang perubahan UUDNRI 1945 serta dasar yang membentuk pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan analisa isi (*Content analysis*) adalah konsentrasi analisa yang ditujukan kepada inti masalah yakni kepada pergeseran kekuasaan legislasi sesudah perubahan UUDNRI 1945.

G. Definisi Konseptual

1. Implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat. Aturan hukum- sebagai objek atau penelitian semakin terasa manfaat dan kepentingannya.
2. Kekuasaan adalah suatu kemampuan atau kesanggupan untuk mengurus atau memerintah.
3. Undang-Undang adalah suatu peraturan negara atau suatu ketentuan yang dibuat oleh badan legislatif, dan ditandatangani oleh badan eksekutif dimana memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Latar Belakang Terjadinya Amandemen UUDNRI 1945 dalam Pembentukan

Undang-Undang

A.1 Pembentukan Undang-Undang Sebelum Perubahan UUDNRI 1945

Layaknya negara modern seperti Amerika dan Perancis yang telah mempunyai konstitusi tertua di dunia, negara-negara yang baru merdeka umumnya dalam memenuhi kebutuhan untuk mengkodifikasikan hukum dasar yakni merujuk pada negara-negara tersebut seperti halnya Indonesia saat awal kemerdekaan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) adalah konstitusi yang dimiliki bangsa ini. Sebagaimana menjadi supremasi hukum tertinggi, cerminan dan cita-cita bangsa Indonesia terlihat dalam setiap substansi UUDNRI 1945. Seperti penjelasan UUDNRI 1945 dari Prof. MR. H. Muh. Yamin⁷³, bahwa UUDNRI 1945 adalah hukum dasar tertulis bangsa Indonesia. Dalam suatu negara adalah hal yang wajar mempunyai hukum dasar (*droit constitutionel*), namun setiap *droit constitutionel* berbagai negara tidak dapat di padu-padankan mengingat karena setiap kontitusi terlahir

⁷³ Muh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959, Hlm. 35

berbeda dalam setiap negara dan juga untuk menyelidiki konstitusi Indonesia misalnya, ini tidaklah cukup jika hanya dilihat melalui bacaan suatu teks semata melainkan dari bagaimana UUDNRI 1945 ini dijalankan dan dalam suasana kebatinan apa saat teks tersebut dibuat.

Suasana kebatinan dalam pembuatan Undang-Undang Dasar tersebut membawa pokok-pokok pikiran yang semuanya tersirat dalam pembukaan dari UUDNRI 1945, pembukaan yang didalamnya tidak boleh untuk dilupakan rakyat Indonesia. Masing-masing pokok pikiran yang tercantum dalam pembukaan UUDNRI 1945 yakni:⁷⁴

1. Bahwa Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, negara sebagai tempat mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menghendaki adanya persatuan meliputi bangsa Indonesia seluruhnya.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Maka sistem negara Indonesia yang dianut haruslah berdasar kedaulatan rakyat dan berdasarkan permusyawaratan perwakilan sesuai ciri khas sifat yang dimiliki rakyat Indonesia.
4. Dan Indonesia adalah negara yang berketuhanan, berkemanusiaan, adil dan beradab.

⁷⁴ Ibid.,

Sumber legitimasi dalam pokok pikiran konstitusi Indonesia yang didasarkan atas kondisi sosio-historis ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan bahwa Indonesia sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat pada Pasal 1 ayat 2 UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) juga Indonesia dalam sistem pemerintahannya menganut demokrasi konstitusional atau Indonesia menganut negara atas hukum yang dijelaskan dalam alinea ke 4 (empat), yakni “... *disusunlah Kemerdekaan Bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat*”.

Sebagai konsekuensi negara modern dengan demokrasi konstitusional, pertanggungjawaban selanjutnya adalah bagaimana Indonesia membentuk suatu sistem pemerintahan. Merujuk pada Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945 yang menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” dan juga dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 menyatakan bahwa Presiden adalah kepala negara.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan suatu ciri-ciri penting dalam sistem presidensial. Tetapi juga menurut salah satu pakar hukum tata negara yakni Sri Soemantri, Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran mengingat pada

Pasal 6 ayat (2) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) terdapat model pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang mencirikan bentuk sistem pemerintahan parlementer.⁷⁵

Kemudian dalam model pelaksanaan penyelenggaraan negara Indonesia menganut teori pembagian kekuasaan. Dapat dilihat bahwa Presiden disisi memegang kekuasaan pemerintahan negara, juga memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Terkait dengan kekuasaan membentuk undang-undang, disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*".

Konstruksi mengenai pembentukan undang-undang dengan hadirnya pasal tersebut secara demikian telah dimaksudkan bahwa pada masa pendirian negara seperti yang dikatakan oleh Cornelis Lay secara sederhana, UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) dirancang untuk hadirnya *the strong executive type of government*, yaitu pemerintahan yang mengekspresikan sentralitas lembaga kepresidenan dalam seluruh matrik politik yang sangat kompleks.⁷⁶

Mengenai peran lembaga legislatif yakni DPR, fungsi legislatif tidak sepenuhnya dimiliki oleh lembaga ini. Di dalam Pasal 20 UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) adalah suatu aturan lebih lanjut berkenaan dengan Pasal 5

⁷⁵ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, cet ke-6, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 116

⁷⁶ Cornelis Lay, *Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, dalam Cornelis Lay dkk, *tidak tak terbatas, Kajian Atas Lembaga Kepresidenan RI*, Pandega Media, Yogyakarta, 1997, hlm. 7.

ayat (1) tersebut, yang menyatakan bahwa “*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”, dan fungsi legislasinya DPR diamanatkan dalam pasal 21 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) yaitu, “*Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang*”

Dari hal tersebut Indonesia berbeda pengaturannya terhadap sistem pemerintahan presidensial di Amerika yakni eksekutif tidak ikut campur dalam pembahasan undang-undang dengan pembentukan undang-undang layaknya Indonesia.⁷⁷ Negara Indonesia memiliki suatu kerjasama atau kordinasi dalam pembentukan undang-undang sebagai perumus daripada UUDNRI 1945 yang tercantum dalam pasal sejak konstitusi ini ditetapkan. Namun dari sisi eksekutif yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang atau inisiatif pembentukan undang-undang berasal dari Presiden maka Indonesia cenderung dalam kontrol yang bersifat *executive heavy*. Dan terkait masa pembentukan undang-undang bagi bangsa Indonesia dapat digolongkan sebagai berikut.

A.1.1 Masa Orde lama

Masa Orde lama adalah babak awal Indonesia secara *defacto* mencapai kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan sehari setelahnya PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menetapkan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) sebagai konstitusi bangsa Indonesia dan pelantikan terhadap Ir.

⁷⁷ Lihat penjelasan *Article 1 Section 7* Konstitusi Amerika Serikat

Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan).

Dan terkait dengan pembentukan undang-undang sebagai *grand design* perumus konstitusi yang mengatur dan mengikat secara umum rakyat Indonesia, sebelumnya tidak ada DPR sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislasi ini.

Akan hal tersebutlah melalui Maklumat Wakil Presiden No X pada tanggal 16

Oktober 1945 menetapkan “*bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara*”. Jadi dalam hal belum terbentuknya DPR penetapan undang-undang Presiden dibantu oleh Komite Nasional.⁷⁸

Sejak adanya Komite Nasional ini sistem yang seharusnya dijalankan sesuai amanat konstitusi belum berjalan seperti yang diharapkan, bahkan Komite Nasional melalui Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) mengumumkan pada tanggal 11 November 1945 bahwa:

“seperti yang diketahui, maka dalam UUD kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para Menteri bertanggungjawab. Pada lain pihak pertanggungjawaban Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggungjawaban itu dalam susunan Pemerintahan. Presiden menerima baik usul Badan Pekerja, hingga dengan persetujuan tadi dimulai adanya pertanggungjawaban para Menteri kepada Badan

⁷⁸ Maklumat Wakil Presiden No X, Berita Republik Indonesia, I, 2, hlm. 10

Perwakilan Rakyat dalam susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia.⁷⁹

Praktis dalam hanya jangka waktu 3 (tiga) bulan Indonesia sudah jatuh dalam sistem parlementer dengan Sutan Sjahrir sebagai Perdana Menteri. Dan lahirnya Maklumat tersebut sekaligus mengakhiri sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh konstitusi Indonesia yang namun ternyata perubahan sistem dari Presidensial ke pemerintahan Parlementer yang mana tidak diimbangi dengan perubahan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) sehingga konstitusi ini masih dan tetap diberlakukan. Dan konsekuensi peralihan kedalam model parlementer pembentukan undang-undang terkait Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) ‘tidak dapat dijalankan’ karena seperti yang telah Mahfud MD nyatakan:

“Perubahan sistem pemerintahan yang sangat fundamental ini tidak dilakukan dengan perubahan UUD, melainkan dengan Maklumat Pemerintah. Artinya terjadi lagi perubahan praktik ketatanegaraan. Jika menurut UUD 1945 presiden bertanggungjawab kepada MPR dan berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus, maka dengan adanya maklumat ini, presiden kehilangan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan”⁸⁰

Dan menurut penjelasan dalam Maklumat 14 November menyatakan:

“Presiden tidak dapat menjalankan segala pekerjaan legislatif dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila tidak dibantu oleh menteri-menterinya. Jadi di dalam pembentukan undang-undang bersama dengan Dewan

⁷⁹ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1986, hlm. 31

⁸⁰ Moh, Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 35

Perwakilan Rakyat itu Menteri negara yang bersangkutanlah yang sesungguhnya harus berhadapan dengan Dewan Perwakilan Rakyat”⁸¹

Melihat apa yang telah dikutip diatas, seperti yang telah dijelaskan oleh A.K. Pringgodigdo bahwa dengan berpindahnya tanggungjawab ke tangan Menteri melenyapkan dasar kekuatan Presiden menurut UUD 1945⁸². Sedangkan terfokus pada kekuasaan pemerintahan jelas mengisyaratkan tidak berfungsinya dasar pembentukan undang-undang menurut Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan).

Dan pergeseran dalam ranah sistem pemerintahan adalah suatu bentuk kehendak tersendiri yang diinginkan oleh pihak Belanda yang masih ingin melanjutkan kolonialismenya dan tak mengakui kemerdekaan dengan cara persatuan Indonesia di pecah belah melalui perubahan sistem pemerintahan tersebut disamping terus melancarkan serangkaian agresi militer Belanda. Menarik dengan langkah yang diambil oleh BP KNP dalam membentuk pemerintahan parlementer mendorong belanda semakin menginginkan Indonesia menjadi serikat agar tidak ada bentuk persatuan yang hanya akan mengusir Belanda dari Indonesia.

Langkah-langkah strategi Belanda untuk membentuk negara Indonesia Serikat menarik perhatian bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk ikut mengintervensi terkait hal ini. Bentuk intervensi tersebut kemudian melahirkan

⁸¹ Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 109

⁸² A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta, PT. Pembangunan, 1956, hlm. 14

suatu Konferensi Meja Bundar pada tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 November 1945. Konferensi yang berlangsung di S'Gravenhage ini menghasilkan tujuan pokok yakni: 1) Pembentukan Negara RIS, 2) Penyerahan kedaulatan RIS, 3) Pembentukan Uni antara RIS dengan Kerajaan Belanda.⁸³ Sejak saat itu bermula pula Negara RIS dan Kontitusi RIS 1949.

Pembentukan undang-undang pada periode RIS dapat di analisa dalam Pasal 127 a yang berbunyi, "*Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat*" dan terkait usul pembentukan undang-undang dijelaskan pada pasal selanjutnya yakni Pasal 128. Dalam masa-masa ini pun kecenderungan Presiden masih terlihat lebih kuat. Selain kedudukan Presiden tidak bisa di ganggu gugat pada Pasal 118 ayat (1) dalam Pasal 68 ayat (2) menyatakan bahwa "*Pemerintah ialah Presiden dengan seseorang atau beberapa atau para Menteri*". Mengenai perbedaan Presiden dengan Menteri adalah pada tugasnya atau kewenangannya dan disini Presiden lebih kuat daripada Menteri. Pada masa peralihan sistem pemerintahan ini terkait dengan pembentukan undang-undang hingga masa berakhirnya RIS tahun 1950 dirinci sebagai berikut: 1) Tahun 1945 menghasilkan satu undang-undang; 2) Tahun 1946 menghasilkan 24 undang-undang; 3) Tahun 1947 menghasilkan 41 undang-undang; 4) Tahun 1948 menghasilkan 35 undang-undang; 5) Tahun 1949 menghasilkan 12 undang-undang; 6) 1950 sebanyak 20 undang-undang.⁸⁴ Dan

⁸³ Moh, Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 39

⁸⁴ Aisyah Amini, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, hlm. 31

pembahasan perundang-undangan secara khusus dituangkan pertama kali pada Undang-Undang No.1 Tahun 1950 tentang Peraturan Pemerintah Pusat. Proses pembentukan undang-undang dicantumkan dalam Pasal 3 hingga 8 UU No. 1 Tahun 1950. Dari terakhir periode RIS dalam tenggat waktu enam bulan sampai berakhirnya KRIS 1949, terdapat 15 rancangan undang-undang, hanya satu rancangan undang-undang atas inisiatif DPR.⁸⁵ Alasan daripada pemerintah lebih dominan pada saat ini adalah instabilitas politik Indonesia dan terdapat Pasal 139

Konsitusi RIS 1949 yang menyatakan:

- 1) *Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggungjawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.*
- 2) *Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang federal.*

Sebagaimana yang dipahami tentang penerapan kedaulatan rakyat sesuai amanat Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) yang bersifat hukum di bagi dalam 2 (dua) bagian yakni eksekutif dan legislatif sehingga pada berakhirnya masa periode RIS terbit sebuah UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konsitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia untuk berusaha mengembalikan hak dalam pembentukan undang-undang antara Presiden dengan DPR. Namun sejatinya walaupun bersifat kedaulatan rakyat yang berarti mengisyaratkan seharusnya DPR sebagai representatif daripada kedaulatan tersebut nyatanya sehubungan dengan

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 71

pembentukan tetap adanya kolaborasi diantara kedua lembaga itu. pendapat tersebut dapat dijelaskan dari jawaban Pemerintah Republik Indonesia Serikat atas Laporan Panitia Pelapor DPR tertanggal 3 Agustus 1950.⁸⁶

Dalam UUDS 1950 selanjutnya walaupun pengaturannya terpisah mengenai eksekutif (dalam Pasal 82 sampai 88), legislatif (Pasal 89 sampai 100) karakteristik pemisahan kekuasaan masih tak terlihat disini antara DPR dan Pemerintah yang dibuktikan pada Pasal 89 UUDS 1950 mengatur bahwa *“kecuali apa yang ditentukan dalam Pasal 140 maka kekuatan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR”*.

Pada masa ini pemilihan anggota DPR dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diselenggarakan pada tahun 1955. Ketika sudah tercapai pemilihan anggota DPR sebanyak 257 kursi. Beberapa hal berkaitan dengan pembentukan undang-undang dibentuklah Peraturan Tata Tertib DPRS RI No 30/K/1950 yang telah disahkan pada tanggal 27 September 1950. Dalam Tata tertib ini mekanisme pembentukan rancangan undang-undang sementara atas inisiatif DPRS yang akan dimajukan harus berjumlah minimal 10 orang yang bertanda tangan (Pasal 92), Mengenai pembentukan UU tersebut dilakukan dengan mekanisme pemungutan suara yang tertera dalam Pasal 88. Dan terkait usulan atas undang-undang apabila belum

⁸⁶ Menurut jawaban pemerintah tersebut dinyatakan bahwa *“dalam melakukan pemerintahan dan perundang-undangan negara, Pemerintah dan DPR bekerja bersama-sama untuk melaksanakan kemauan rakyat”* (Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1986, hlm.123)

diputuskan oleh DPR atau disahkan oleh Pemerintah maka usul itu dapat ditarik kembali berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 99.

Pada masa berlakunya UUDS 1950 dari 280 buah Undang-Undang yang ditetapkan sebanyak 17 buah Undang-Undang yang berhasil DPR ajukan berdasarkan atas usul inisiatif.⁸⁷ Masih sulit menemukan perimbangan pembentukan legislasi dan cenderung pemerintah masih lebih banyak dalam membentuk undang-undang, hadirnya *executive heavy* tidak dapat disangkal masih melekat walaupun UUDS 1950 yang diberlakukan.

Seperti yang diketahui pada waktu itu kata ‘sementara’ dalam UUDS 1950 menyatakan dengan tegas bahwa konstitusi ini hanya berlaku sementara dan harapan umum adalah bahwa versi terakhir akan muncul setelah adanya perundingan sidang Konstituante (sidang pembentukan Undang-Undang Dasar). Sejak saat itu keluar Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang salah satu dari isi dekrit ini adalah berlakunya kembali UUDNRI 1945 (naskah asli) yang dikarenakan tidak menemukan atau memperoleh keputusan pada sidang pertama Konstituante di Bandung pada tanggal 10 November 1956 sampai dengan tahun 1959 yang juga atas dasar pada tahun 1959 Dewan Konstituante sebagian besar anggotanya tidak menghadiri sidang lanjutan.⁸⁸ Dan atas lanjutan tersebut pula secara aklamasi DPR menyetujui dan melanjutkan pekerjaannya dibawah konstitusi pertama yakni UUDNRI 1945 (naskah asli sebelum perubahan).

⁸⁷ Pataniari Siahaan, Op.Cit, hlm. 81

⁸⁸ Penjelasan mengenai Dekrit Presiden sebenarnya telah dituangkan dalam Kepres No. 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945. Lihat juga Ismail Sunny, Op. Cit, hlm. 191-193.

Konsekuensi berlakunya kembali konstitusi pertama dan penjelasan luas kekuasaan Presiden masih termaktub pada Pasal IV Aturan Peralihan. Juga pada waktu ini sudah tidak terlihat lagi bentuk demokrasi perwakilan yang murni dan sah bertindak secara “diktaktor” atas rumusan Pasal Aturan Peralihan. Hasil atas praktek rumusan tersebut, pada tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil dari pemilu 1955 dan membentuk DPR GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) tanpa menyertakan Partai Masyumi dan PSI karena dilarang oleh pemerintah.⁸⁹

Pada masa ini hingga pada tahun 1966, terkait pelaksanaan pembentukan undang-undang, telah dihasilkan Undang-Undang dan yang paling menonjol diantara lain; UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU NO. 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian, UU NO.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU NO. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPR GR, dan UU NO. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok Pers yang semuanya datang dari Pemerintah. Kecenderungan dominasi pada pemerintah ini juga tersirat pada Peraturan Tata Tertib DPR GR (Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1960) menggantikan Peraturan Tata Tertib DPRGR berdasar Keputusan DPR No. 8/DPR-45/59 tertanggal 9 Oktober 1959 yang isinya juga kurang lebih tetap sama. Pada Pasal 32 misalnya pada Tata Tertib terbaru dinyatakan bahwa, “*Presiden dapat menguasai kepada menteri-menteri untuk melakukan sesuatu yang menurut tata tertib ini dilakukan oleh Presiden*”.

⁸⁹ A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta, PT. Pembangunan, 1956, hlm 11

Dan terhadap semua usul Presiden berupa rancangan undang-undang yang disampaikan dengan amanat Presiden kepada DPR GR, sesudah sekretariat memberi nomor pokok dan nomor surat (Pasal 31 ayat (1)) dilaksanakan pembahasannya dalam tahap sebagai berikut:⁹⁰

- a. Rapat-rapat golongan (tingkat I);
- b. Rapat-rapat pleno terbuka (tingkat II);
- c. Rapat-rapat golongan (tingkat III);
- d. Rapat komisi (tingkat III);
- e. Rapat pleno terbuka (tingkat V);

Serta dalam peraturan ini pembentukan UU dilaksanakan dengan mekanisme mufakat pada Pasal 97 ayat (1), yang mana pencapaian kata mufakat sebelumnya diiringi oleh ucapan kata-kata terakhir oleh juru-bicara golongan pada ayat kedua. Tidak bisa dipungkiri demokrasi terpimpin pada masa ini kecenderungan *executive heavy* menjadi suatu niscaya atas beberapa latar belakang yang mengikutinya.

UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) memang secara nyata memberi semacam *Political goodwill* dan integritas politisi⁹¹ dapat dibuktikan pernyataannya terhadap kutipan sebagai berikut:

⁹⁰ Penjelasan dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPR GR (Peraturan Presiden No. 28 Tahun 1960)

⁹¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2007, hlm. 157

“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara negara, para pemimpin itu bersifat perseorangan, UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktik. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna, akan tetapi diikalau semangat para penyelenggara negara pemerintahan baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat.”⁹²

Dengan apa yang telah disebutkan dalam penjelasan UUDNRI 1945, sifat dan sikap dalam setiap individu penyelenggara negara yang mendapat kekuasaanlah yang menentukan, walaupun dimaksudkan bahwa konstitusi berkehendak untuk menjamin tegaknya demokrasi, jujur dan berkeadilan dengan kekuasaan eksekutif Pasal III Aturan Peralihan, Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) dan peraturan lain yang mengikutinya yang besar sangat sulit hal tersebut akan tercapai pun sejak pemerintahan Orde lama berganti kepada Pemerintahan Orde baru dengan Soeharto sebagai Presiden menggantikan Soekarno.

A.1.2 Masa Orde Baru

Proses pergantian masa pemerintahan pada Orde baru diawali dengan adanya suatu peristiwa ‘percobaan kudeta’ terhadap pemerintahan yang sah pada tanggal 30 September tahun 1965. Melalui Surat Perintah Sebelas Maret (SUPERSEMAR) yang dikeluarkan oleh Soekarno pada tanggal 11 maret tahun 1966 sebagai akibat dari kondisi politik nasional tak menentu atau darurat yang

⁹² Penjelasan UUD 1945 Bab Umum bagian IV tentang Undang Undang Dasar Bersifat Singkat dan Supel, (Muh. Yamin, Op. Cit, Hlm.36).

berdampak setelahnya, demi keamanan dan kewibawaan sang Presiden maka ditujukan kepada Letnan Jendral Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu⁹³, buntut dari respon akan hal itu kemudian terjadi suatu peristiwa pembantaian masyarakat sipil terbesar yang pernah dialami bangsa Indonesia oleh bangsa sendiri pada awal abad 20⁹⁴, sebuah peristiwa besar namun pengetahuan masyarakat Indonesia akan hal tersebut sempit sekali. Yang di tuduh dalang atas peristiwa ini adalah PKI (Partai Komunis Indonesia) dan melalui TAP MPRS XXV/MPRS/1966 organisasi PKI dan paham Marxisme dilarang di Indonesia oleh pemerintahan Soeharto.

Buntut atas peristiwa tersebut dan keluarnya TAP MPRS XXV juga bebarengan lainnya terdapat pelaksanaan Sidang Umum Ke-IV MPRS pada tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 di Jakarta dalam upaya pembaruan pada lembaga legislatif agar sesuai dengan amanat UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) dengan dikeluarkan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang diatur dalam konstitusi. Selanjutnya juga MPRS mengeluarkan Ketetapan No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk

⁹³ Penjelasan dari Surat Perintah Sebelas Maret versi yang dikeluarkan oleh Markas Besar Angkatan darat atau yang dapat ditemui dalam buku-buku sejarah. Tahun 1966 MPR memberikan mandat dalam TAP MPRS XV/MPRS/1966 tentang pelarangan paham marxisme dan Leninisme

⁹⁴ Mengutip dari dokumen CIA (Central Intelligent Agency) menyatakan “Dilihat dari jumlah orang yang terbunuh, pembantaian anti-PKI di Indonesia menjadi salah satu pembunuhan besar-besaran yang terburuk abad ke-20, bersama dengan pembersihan Soviet pada 1930-an, pembantaian massal Nazi selama Perang Dunia II dan pertumpahan darah Maoist di awal 1950-an. Dalam hal ini, kudeta Indonesia jelas merupakan salah satu peristiwa terpenting pada abad ke-20, jauh lebih penting dari banyak peristiwa penting lainnya yang mendapatkan sorotan lebih luas.” (CIA, Direktorat Intelijen, *Indonesia 1965 : The Coup That Backfired : 1968*, Dalam Julie Southwood dan Patrick Flanagan, *Teror Orde Baru : Penyelewengan Hukum dan Propaganda 1965-1981*, Komunitas Bambu, Depok, 2013, hlm. 90).

Legislatif Negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUDNRI 1945 (sebelum perubahan). Atas dasar ketetapan-ketetapan tersebut kemudian lahir UU No.10 Tahun 1966 tentang Susunan MPRS dan DPR GR menjelang Pemilihan Umum tanpa disertai dengan PKI (mirip dengan kasus dilarangnya Partai Masyumi dan PSI era Orde lama).

Peraturan terkait Tata Tertib DPR GR juga mengalami perubahan yang dihasilkan dalam Keputusan DPR GR No.10/DPR GR/III/67-68. Pada kasus ini DPR telah berhasil membuat Peraturan Tata Tertibnya sendiri dan didalamnya DPR mempunyai hak dalam mengajukan rancangan undang-undang atas usul inisiatif. Walaupun sebenarnya juga kontribusi DPR pada paska peristiwa 'kudeta' kurang produktif disamping atas dasar alasan politik juga Tata Tertib DPR tahun 1966 didasarkan kata mufakat dan perlu dilalui dalam enam tahapan pembahasan terlebih dahulu. Selanjutnya atas penyebab hal itu Soeharto memberikan saran untuk dirubah tahapan pembahasan dalam 5 (lima) tingkatan pada tahun 1968. Dalam kaitanya dengan pembentukan undang-undang masa Orde baru Bintang Regen Saragih dalam disertasinya menyatakan:⁹⁵

"RUU dapat berasal dari Presiden/Pemerintah dan dapat juga dari usul inisiatif DPR GR sesuai dengan ketentuan pasal 21 UUD 1945. Kalau rancangan berasal dari Presiden, maka rancangan itu disampaikan dengan Amanat Presiden kepada DPR GR dan menunjuk wakilnya untuk menyampaikan penjelasan dan pembahasan di DPR GR. Kalau rancangan berasal dari usul inisiatif, maka rancangan tersebut menurut Peraturan Tata Tertib Tahun 1964 dan 1968, harus didukung oleh 10

⁹⁵ Bintang R. Saragih, *Peranan DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Bandung, Universitas Padjajaran 1991, hlm.181*

(sepuluh) orang anggota, sedang menurut Peraturan Tata Tertib 1968, harus didukung oleh 20 (dua puluh) orang anggota. Pengusul inilah yang akan memberikan penjelasan di DPR GR mengenai RUU tersebut. tingkat-tingkat pembahasan suatu RUU baik yang berasal dari pemerintah maupun yang dari usul inisiatif DPR GR berbeda diantara ketiga Peraturan Tata Tertib yang disebut”.

Walaupun jumlahnya bertambah dalam mengajukan usul rancangan undang-undang oleh DPR yang mengharuskan 20 orang anggota, setidaknya masih menurut Bintan R. Saragih DPR GR masa kepemimpinan Soeharto sampai pada tahun 1971 telah menghasilkan 5 UU yang berasal dari inisiatif DPR salah satunya adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum untuk tahun 1971.⁹⁶

Lahirnya UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu tersebut dapat dikatakan bahwa pada tahun 1971 terjadi peristiwa yang dirasa penting dalam sejarah awal dari pemerintahan Orde baru ini mengingat pemilihan umum diselenggarakan kali pertama. Namun agaknya intervensi dari pemerintah eksekutif ikut andil dalam pemilihan umum tersebut, faktanya dengan juga keluarnya UU No 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Dewan Rakyat Daerah menambahkan keanggotaan Partai Golkar (Partai Golongan Karya milik Soeharto) sendiri tanpa melalui mekanisme pemilu langsung oleh rakyat sebanyak 25 orang, sehingga yang awalnya 335 kursi menjadi sebanyak 360 kursi anggota DPR dan dari fraksi Golkar total keseluruhan menjadi 261 anggota.

⁹⁶ Ibid., hlm. 181

Pada periode setelah berlangsungnya Pemilu tahun 1971 sampai dengan untuk pemerintahan tahun 1977, bersumber pada Disertasi Albert Hasibuan, jumlah UU yang disahkan oleh DPR sebanyak 43 UU.⁹⁷ Mekanisme tata tertib DPR disini dirubah sehubungan dengan Pemilihan Umum, yakni Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan Keputusan Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 9/III/1973-1974 dan tata tertib disini kata mufakat ditambah dengan mekanisme pemungutan suara terbanyak pada Pasal 109 ayat (1) (walaupun prakteknya pemungutan suara terbanyak tidak pernah dilakukan). Namun diantara UU tersebut hanya beberapa saja dan masih dominan pemerintah yang membentuk UU tersebut salah satu dari usul inisiatif DPR masa itu adalah UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan terhadap pembentukan UU oleh pemerintah yang paling berpengaruh adalah keluarnya UU No 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang menjadikan partai digabung menjadi tiga partai saja, yakni; Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Tanpa dianalisis lebih lanjut sepiantas pun kecenderungan *executive heavy* masih dilihatkan sehubungan dengan peraturan yang mengharuskan penambahan anggota Golkar sebanyak 25 orang anggota.

Padahal anggota Golkar sendiri sudah lebih besar dari kursi yang dimiliki oleh partai politik lainnya. Masuk pada periode tahun 1977 juga terkait program Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) prioritas pembentukan undang-undang pun semua berasal dari pemerintah, sehingga eksekutif lebih

⁹⁷ Albert Hasibuan, *Pelaksanaan Fungsi DPR Republik Indonesia Periode Tahun 1977-1982*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 1992, hlm. 181-183

menonjol dibandingkan dengan legislatif. Menurut kesimpulan Hasibuan dalam penelitiannya pada periode ini dikatakan sebagai berikut:

“Pelaksanaan fungsi perundang-undangan DPR periode 1977-1982 menunjukan bahwa secara formal DPR ini telah melaksanakan fungsinya, yaitu bersama-sama pemerintah telah menetapkan 35 (tiga puluh lima) buah UU atau berkisar 7 (tujuh) buah UU pertahun. Namun semua rancangan undang-undang tersebut berasal dari pemerintah dan ini berarti bahwa DPR periode tahun 1977-1982 tidak menggunakan haknya untuk mengajukan RUU usul inisiatif yang diatur oleh Pasal 21 UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam pelaksanaan fungsi perundang-undangan DPR hanya menunggu inisiatif pemerintah untuk mengajukan RUU. Akibatnya peranan pemerintah menentukan dalam pembentukan suatu UU dan menentukan prioritas tentang apa yang didahulukan untuk dijadikan UU”.⁹⁸

Pada masa selanjutnya periode tahun 1982 hingga tahun 1987 tidak banyak berubah dalam hal cara mengangkat keanggotaan DPR.⁹⁹ Pada periode ini Pataniari menyebutkan bahwa jumlah terdahulu anggota DPR ditambah menjadi 100 anggota tanpa melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat, yang rinciannya terdiri dari 25 orang dari Partai Golkar dan 75 orang dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).¹⁰⁰ Serta selama masa tugas pada tahun 1982 hingga pada tahun 1987, DPR berhasil menghasilkan 46 undang-undang dengan rincian adalah sebagai berikut:¹⁰¹

⁹⁸ Ibid., hlm. 346

⁹⁹ Pada masa ini diberlakukan UU No 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum yang otomatis peraturan terkait Pemilihan Umum terdahulu digantikan

¹⁰⁰ Pataniari Siahaan, Op. Cit., hlm. 164

¹⁰¹ Ibid., hlm. 111

Tahun Sidang	Undang-Undang
1982-1983	4
1983-1984	16
1984-1985	7
1985-1986	10
1986-1987	9
Jumlah	46

Dalam hal kinerja pelaksanaan pembentukan undang-undang pada periode ini, kekuasaan membentuk tetap ada pada Presiden, dimana peraturan yang mengatur tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD semula berasal dari UU No. 16 Tahun 1969 digantikan dengan UU No. 2 Tahun 1985. Pengambilan keputusan dalam tata tertib DPR dilakukan dengan mufakat (anggota DPR berjumlah 460 orang anggota).

Kembali seperti pelaksanaan DPR pada masa sebelumnya, DPR masa kerja tahun 1982 hingga tahun 1987 ini tidak melaksanakan tugas dan haknya secara optimal. Dalam rangka melaksanakan tugasnya, DPR mempunyai tujuh hak, dua di bidang legislatif (hak inisiatif dan hak amandemen), empat di bidang pengawasan, dan satu di bidang anggaran. Hingga berakhirnya masa kerja DPR periode 1982-1987 ini, empat dari hak yang tersedia bagi DPR tidak dilaksanakan

yakni hak inisiatif contohnya, pun tidak ada anggota yang berusaha menggunakannya.¹⁰²

Selanjutnya pada periode 1987 dilaksanakan pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 23 April. Pengaturan pemilihan umum masih menggunakan aturan tahun 1985 dengan peserta masih berjumlah 3 (tiga) partai saja. Anggota pada periode ini keanggotannya juga bertambah dengan pengaturan susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD masih dengan UU No.2 Tahun 1985 berjumlah 360 (tiga ratus enam puluh) menjadi 400 (empat ratus) pun masih dengan tambahan diluar pemilihan umum tersebut berjumlah 100 (seratus) orang. Jadi total keseluruhan periode masa kerja DPR tahun 1987 sampai dengan tahun 1992 adalah 500 orang.

Pengaturan pelaksanaan kinerja pembentukan juga sama dengan mekanisme mufakat dan 5 tingkatan yakni berturut-turut; 1) Rapat Pleno Terbuka, 2) Rapat Fraksi, 3) Rapat Pleno Terbuka, 4) Rapat Bagian/Pansus, 5) Rapat Pleno Terbuka. Dan lanjut kepada masa 1992 hingga 1997, dikukuhkan dalam UU No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (MD2) anggota DPR sebanyak 400 anggota ditambah perekrutan 'sendiri' diluar pemilihan umum tetap dengan 100 orang. Tidak banyak berubah dalam pelaksanaan pembentukan UU walaupun UU yang mengaturnya berganti juga dalam hal jumlah pembentukan UU sebagai tolok ukur *executive heavy* atau tidaknya, ternyata seperti periode-periode sebelumnya dominasi dalam

¹⁰² Muchtar Pakpahan, *Pelaksanaan Tugas dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Masa Kerja 1982-1987*, Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, hlm.361

perundang-undangan tetap ada pada pemerintah. Hingga terakhir masa pemerintahan Orde baru pada tahun 1997 sampai pada tahun 1999. Untuk pemilihan yang dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997 dengan peserta tiga partai politik untuk masa jabatan 1997 sampai pada tahun 2002 sama persis perihal susunan keanggotaan DPR dan terkait Tata tertib DPR tersebut (yang sebenarnya masa Orde baru berakhir pada tahun 1999).

Melihat runtutan peristiwa perpolitikan pada masa sebelum reformasi, terlebih ketika pada masa pemerintahan Orde baru dalam hal susunan keanggotaan DPR yang menarik perhatian adalah seolah tersirat makna pemerintah tidak boleh 'kalah' dalam membentuk undang-undang dengan buktinya pemilihan 'sendiri' bahkan sampai 100 orang anggota yang berasal dari Partai Golkar dan ABRI saja tanpa melalui pemilu langsung. Juga menurut Hasibuan di era pertengahan pemerintahan Soeharto tidak ada UU yang terbentuk atas usul inisiatif DPR. Juga terhadap kesulitannya DPR dalam memajukan rancangan undang-undang bahkan harus sampai minimal di tanda tangani oleh 25 anggota DPR dan sebagai catatan tambahan tidak dalam satu fraksi. Hal itu juga tidak menjadi suatu yang bersifat inkonstitusional mengingat pada Pasal 5 ayat (1) adalah Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan DPR hanya mempunyai hak saja dalam memajukan rancangan undang-undang, yang sebenarnya perlu diketahui frasa kata 'hak' bukanlah suatu 'kewajiban' dalam melaksanakannya.

Sehingga dalam prakteknya, kekuasaan eksekutif dalam konstitusi semasa sebelum reformasi telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan untuk melanggar suatu kekuasaan. Artinya pasal yang terdapat dalam UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) menyediakan landasan konstitusional penyalahgunaan kekuasaan baik dimasa Orde baru pemerintahan Soeharto maupun Orde lama dari Soekarno. Konsekuensi penyalahgunaan dari pasal tersebut adalah kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*)¹⁰³ dalam pelaksanaan pembentukan UU.

Padahal sebagai konsekuensi negara hukum modern mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan negara untuk menghindari model sentralisasi kekuasaan atau *Executive Heavy* ini, UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) terlihat tidak menjalankan prinsip pemisahan kekuasaan atau *trias politica* Monstequieu (*separation of power*)¹⁰⁴. Maka dari hal tersebut saat rezim Orde baru yakni pemerintahan Soeharto lengser dan dengan adanya tuntutan dari gerakan pro demokrasi akhirnya pada tahun 1999 Sidang Tahunan MPR dilaksanakan untuk diamandemen UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) sampai pelaksanaan amandemen keempat UUDNRI 1945 pada tahun 2002.

¹⁰³ Moh, Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm 149.

¹⁰⁴ Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) adalah pemisahan kekuasaan secara materiil, yaitu bagian-bagian kekuasaan dalam pemerintahan dipisah secara tegas (Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, 1985, Aksara Baru, hlm. 4).

Perubahan konstitusi ini pun sebenarnya juga ada dasar hukumnya, syarat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam Pasal 37 UUDNRI 1945 yang berbunyi;

- (1) *“Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota majelis Pemusyawaratan Rakyat harus hadir”*.
- (2) *“Putusan di ambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir”*.

Dan hal yang menjadi senjata perubahan UUDNRI 1945 ini adalah pernyataan oleh Presiden pertama yang berbunyi;

*“Bahwa UUD yang kita buat sekarang ini adalah UUD sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan MPR yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikata pula, inilah *revolutiegrondwet*...”¹⁰⁵*

Gagasan penjelasan selanjutnya oleh Bung Karno juga dapat diperoleh ketika dalam pelantikan anggota Konstituante tanggal 10 November 1956, yakni sebagai berikut:

“Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (UUD Sementara 1945, pen.) kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi semua konstitusi itu (UUDNRI 1945, KRIS 1949, UUD Sementara 1950, pen.) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana, atas amanat pemerintah. Tapi semua negara hukum yang demokratis,

¹⁰⁵ Mohammad Yamin, Op cit., hlm. 410

menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri.”¹⁰⁶

Sehingga apa yang dapat dipahami bahwa secara teoritis dalam praktik ketatanegaraan konstitusi terkadang tidak mampu lagi untuk menampung atau menjawab atas perkembangan yang terjadi, dan solusi dari hal tersebut adalah dengan menyesuaikan konstitusi pada perkembangan zaman. Senada dengan pernyataan dari Karl Loewenstein. Ia mengemukakan bahwa evaluasi terhadap konstitusi menjadi sesuatu yang esensial untuk mengetahui realitas perubahan yang terjadi.¹⁰⁷ Atau jika dilihat dalam konteks filosofi kenegaraan, menurut

Bagir Manan mengemukakan:

“UUDNRI 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *Staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUDNRI 1945 sebagai sandaran”.¹⁰⁸

Jadi secara teori dalam kajian atas UUDNRI 1945, maka perubahan konstitusi merupakan kebutuhan dalam praktik ketanegaraan, mengingat dinamika masyarakat yang semakin berubah juga dalam alasan yuridis menyadari bahwa manusia juga pasti mengalami suatu distorsi atau dengan kata lain ketidaksempurnaan dalam hal ini adalah tentang pembuatan konstitusi yang meninggalkan asumsi bahwa pembuatan konstitusi tidak selamanya baik atau

¹⁰⁶ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Grafiti, Jakarta, 1992. Hlm. 32

¹⁰⁷ Karl Loewenstein, *Reflections on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age*, 1955, dalam Saldi Isra, Op. Cit., hlm. 163.

¹⁰⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FHUI Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 11.

sempurna maka perlu adanya perubahan. Bahkan sepanjang praktik ketatanegaraan konstitusi juga pernah mengalami suatu perubahan substansi¹⁰⁹ atau bahkan pergantian konstitusi seperti KRIS atau UUDS 1950. Jadi dengan alasan-alasan tersebut, asumsi yang peneliti simpulkan terkait latar belakang perubahan karena pernyataan tentang UUDNRI 1945 (asli) bersifat sementara dan juga konstitusi yang masih kurang bisa menjawab soal perkembangan zaman, yang terlebih utama adalah ketakutan bagi para partisan demokrasi atas akibat ancaman yang ditimbulkan dari *executive heavy* terhadap semangat demokrasi ini terkait juga terhadap pembentukan undang-undang.

Namun kemudian yang menjadi konteks daripada perubahan pada hakikatnya adalah bagaimana pemikiran-pemikiran tiap anggota dalam Sidang Tahunan MPR tersebut yang melatari terjadinya perubahan terhadap UUDNRI 1945 yang dapat dikhususkan pada kekuasaan pembentukan undang-undang.

Pertama, setelah selesainya pemilihan umum pada tanggal 1 Oktober 1999, secara resmi terbentuk DPR/MPR Periode 1999 sampai dengan tahun 2004 dan mengenai perubahan UUD maka MPR lah yang berwenang dalam hal tersebut. sebelumnya keanggotaan MPR diharuskan bergabung dalam fraksi-fraksi yang mencerminkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum,

¹⁰⁹ Keluarnya Maklumat No. X yang mengubah kedudukan KNP menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Presiden, atau menurut rangkuman Harun Alrasyid seperti penambahan syarat umur 40 tahun bagi Calon Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (1) UUD 1945) juga dengan Pasal 2 ayat (3) serta Pasal 8 dan Pasal 10 UUD 1945 mengalami perubahan. (Harun Alrasyid, *Penetapan UUD dan Perubahannya dalam Teori dan Praktik*, Pidato Purnabakti Guru Besar, FHUI, Jakarta, 1996, dalam Saldi Isra, Op.Cit., hlm. 165-166).

TNI/POLRI, dan utusan golongan.¹¹⁰ Dan setiap fraksi harus memenuhi jumlah minimal 10 orang.¹¹¹

Selanjutnya dalam upaya untuk melakukan perubahan terhadap UUD perlu dibentuknya Badan Pekerja (BP) MPR yang anggotanya ditunjuk oleh fraksi-fraksi yang bersangkutan. Berdasarkan Keputusan Pimpinan MPR No. 7/PMP/1999 diperoleh BP MPR sebagai berikut:

No	Nama Fraksi	Jumlah (orang)
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	24
2	Partai Golongan Karya Reformasi	21
3	Partai Persatuan Pembangunan	8
4	Partai Kebangkitan Bangsa	7
5	Reformasi	6
6	Partai Bulan Bintang	2
7	Kesatuan Kebangsaan Indonesia	2
8	Partai Perserikatan Daulat Ummat	1
9	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	1
10	TNI/POLRI	5
11	Utusan Golongan	9

¹¹⁰ Pasal 13 ayat (1) TAP MPR No 1 Tahun 1999

¹¹¹ Pasal 13 ayat (3) TAP MPR No 1 Tahun 1999

Untuk membantu pelaksanaan tugas maka Badan Pekerja membentuk Panitia Ad Hoc (PAH), terkait PAH setiap anggota Badan Pekerja harus masuk juga kedalam salah satu PAH BP MPR (pada saat itu BP MPR membentuk tiga PAH MPR).¹¹² Dalam pembahasan perubahan terhadap konstitusi Indonesia BP MPR menugaskan kepada PAH III. Setelah itu dilaksanakan pembahasan berupa Pemandangan Umum Fraksi-fraksi MPR tentang Materi Sidang Umum MPR 1999 (pada saat dilaksanakannya perubahan tersebut ketua MPR dijabat oleh M. Amien Rais). Untuk agenda bagi setiap fraksi dalam menyampaikan pandangan dibahas dalam Sidang Umum MPR pada tanggal 14-21 Oktober 1999.¹¹³

Dalam penyampaian pandangan, kesempatan pertama dimiliki oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) melalui Widjanarko Puspojo menyampaikan bahwa salah satu dari beberapa pandangan yakni perlu adanya perubahan untuk memberikan batasan terhadap kekuasaan Presiden, namun juga perubahan tersebut harus jelas alasan dan tujuannya dilakukan perubahan.¹¹⁴

Selanjutnya dari Fraksi Golkar alasan perlu adanya perubahan terhadap UUDNRI 1945 (naskah asli) adalah sebagai tindak lanjut dari gerakan pro demokrasi, sehingga sulit membayangkan terhadap perasaan rakyat apabila MPR tidak menindaklanjuti terhadap perubahan tersebut.¹¹⁵ namun juga Fraksi Golkar dalam menyampaikan gagasan perubahan adalah berdasarkan empat

¹¹² Poin Ketiga Keputusan BP MPR No 2/BP/1999

¹¹³ Risalah Rapat ke-2 BP MPR No. MJ.210/2/1999, 6 Oktober 1999, hlm. 11

¹¹⁴ Risalah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002), Buku I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 13 dan 70

¹¹⁵ Disampaikan oleh Tubagus Haryo dalam Risalah, *Ibid.*, hlm. 18

pertimbangan yakni *pertama*, secara empirik perjalanan sejarah kehidupan kenegaraan berdasarkan UUD 1945 telah berlangsung praktik ketatanegaraan yang mengarah kepada kekuasaan yang sentralistik, otoriter, dan tertutup; *kedua*, secara akademis, UUD 1945 mempunyai kekurangan diantaranya: kekuasaan Presiden amat besar, tidak memadai mekanisme *checks and balances*, beberapa pasal mempunyai penafsiran ganda, dan terlalu mempercayai niat dan semangat penyelenggara negara; *ketiga*, secara historis, UUD 1945 bersifat sementara, karena itu memungkinkan adanya perubahan; dan *keempat*, pertimbangan kebutuhan bangsa, UUD 1945 tidak mampu lagi mengakomodasi dan mengantisipasi aspirasi dan kebutuhan bangsa yang terus meningkat serta perkembangan global yang semakin kompleks.¹¹⁶

Kemudian dilanjutkan oleh Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Fraksi ini hanya menyampaikan bahwa dalam perubahan UUD 1945 ada tiga isu penting yang harus diperbincangkan, yakni: a) pembatasan kekuasaan Presiden, b) optimalisasi lembaga tinggi negara terutama MPR dan DPR, dan c) independensi lembaga-lembaga peradilan.¹¹⁷

Setelah Partai Kebangkitan Bangsa, giliran dari Fraksi Reformasi menyampaikan gagasannya. Melalui Muhammadiyah tidak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Partai Kebangkitan Bangsa, agenda pokoknya yaitu: a) bentuk dan kedaulatan serta pemilu; b) peningkatan wewenang lembaga tertinggi

¹¹⁶ Risalah, *Ibid*.

¹¹⁷ Penjelasan Abdul Kholiq Ahmad dalam Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR No MJ.230/3/99. Hlm. 4

negara (MPR); pembatasan kekuasaan Presiden dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; c) peningkatan kewenangan lembaga parlemen (DPR); dan d) peningkatan kewenangan Lembaga Kehakiman atau Mahkamah Agung.¹¹⁸

Fraksi Reformasi juga memberikan pandangan empat batasan dalam perubahan UUD 1945, *pertama*, hanya mencakup Batang Tubuh dengan tetap mempertahankan Pembukaan dan menghapus Penjelasan, Aturan Tambahan, dan bagian-bagian yang tidak sesuai dengan zaman. *Kedua*, bentuk dan sistem pemerintahan tetap NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) dan Presidensial. *Ketiga*, bentuk perubahan menganut sistem Amerika Serikat, yaitu menyempurnakan pasal-pasal tertentu dengan tetap melampirkan naskah aslinya, sehingga generasi-generasi yang akan datang dapat mempelajari *historical moment* kehidupan berbangsa dan bernegara. *Keempat*, meneliti dan menyeleksi semua TAP MPR yang sesungguhnya adalah perubahan UUD 1945.¹¹⁹

Bagi Fraksi Partai Bulan Bintang, Hamdan Zoelva menyatakan bahwa perlunya perubahan tersebut adalah hal yang mendesak mengingat sejak berlakunya UUDNRI 1945 (naskah asli) mudah sekali diselewengkan oleh eksekutif mengingat UUD tersebut terlalu supel. Kemudian agenda pokok yang diajukan oleh Partai Bulan Bintang terdapat lima butir pokok, yaitu: 1) pembatasan kekuasaan eksekutif; 2) perluasan peran MPR dan DPR (MPR diusulkan menjadi dua kamar atau bikameral dimana MPR menjadi senat dan DPR menjadi Kongres); 3) perluasan peran BPK (Badan Pemeriksa Keuangan);

¹¹⁸ Risalah, *Ibid.* hlm. 23

¹¹⁹ Risalah, *Ibid.*, hlm 23

4) kemandirian MA dan Jaksa Agung; MA harus dijadikan Mahkamah yang benar-benar mandiri/terlepas dari pengaruh eksekutif bahkan perlu dipikirkan MA sebagai Mahkamah Konstitusi; dan 5) peninjauan kembali DPA (Dewan Pertimbangan Agung).¹²⁰

Dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (Fraksi KKI), melalui juru bicara Vincent Radja, beliau menyampaikan bahwa perlu diantisipasi keinginan-keinginan dalam mengubah UUDNRI 1945 (naskah asli).¹²¹ Untuk pandangan itu fraksi KKI mengusulkan adanya kajian secara teliti dengan waktu yang cukup oleh sebuah panitia khusus, kemudian hasil dari kajian tersebut dilaporkan kepada Sidang Istimewa yang diadakan khusus untuk itu.¹²²

Melalui Asnawi, juru bicara Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (Fraksi PDU) sama halnya dengan pandangan dari fraksi yang sudah menyampaikan gagasan terlebih dahulu yakni perubahan tersebut dilakukan seperti model Amerika Serikat.¹²³ kemudian disambung oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), melalui juru bicaranya Lukman Hakim Saifudin, Fraksi ini menyatakan bahwa pertimbangan mendasar mengubah UUD 1945 adalah untuk mengevaluasi isi Batang Tubuh agar sesuai dengan dinamika zaman yang begitu cepat berubah. Bagi Fraksi PPP, perubahan UUDNRI 1945 (naskah asli)

¹²⁰ Risalah, *Ibid.*, hlm 27-28

¹²¹ Risalah, *Ibid.*, hlm 31

¹²² Risalah, *Ibid.*

¹²³ Risalah, *Ibid.*

merupakan pencairan pandangan yang selama 30 tahun lebih upaya mensakralkan UUDNRI 1945 (naskah asli).¹²⁴

Lalu menurut Fraksi Demokrasi Kasih Bangsa (Fraksi PDKB) oleh Gregorius Seto Harianto mengemukakan bahwa perubahan diperlukan karena struktur politik yang ada tidak kondusif untuk demokrasi.¹²⁵ Juga lanjutnya PDKB memaparkan bahwa berkenaan dengan materi perubahan, perlunya memasukkan HAM dalam TAP MPR No. XVII/MPR/1998 ke dalam UUDNRI 1945 dan menghapus utusan golongan sehingga MPR hanya terdiri dari DPR ditambah dengan utusan daerah.

Kemudian Fraksi TNI/POLRI bersuara. Melalui juru bicaranya yakni Taufiequrochman Ruki menyampaikan, Batang Tubuh UUDNRI 1945 (naskah asli) yang begitu singkat dalam banyak hal menimbulkan ketidakjelasan dan multiinterpretasi, sehingga praktik bernegara dirasakan banyak menyimpang dari kesepakatan pembentukan bangsa dan cita-cita Proklamasi 1945. Karena itu perlunya pengkajian yang mendalam sehingga rumusan UUDNRI 1945 (yang baru) tidak lagi multiinterpretasi.¹²⁶ Dalam hal ini sebagaimana maksud persetujuan Fraksi ini terhadap perubahan UUDNRI 1945 (naskah asli).

Dan yang terakhir adalah Valinka Singka Subekti berasal dari Fraksi Utusan Golongan (UG) menyampaikan bahwa perubahan undang-undang dasar merupakan evaluasi atas perjalanan bangsa untuk menggapai cita-citanya, dan

¹²⁴ Risalah, *Ibid.*, hlm 37

¹²⁵ Risalah, *Ibid.*, 44

¹²⁶ Risalah, *Ibid.*, hlm. 112

berdasarkan penilaian dari Fraksi UG bahwa UUDNRI 1945 (naskah asli) belum cukup kuat menjelaskan komitmennya atas prinsip-prinsip konstitusi modern yang demokratis.¹²⁷

Diatas disebutkan bahwa gagasan pergeseran terhadap kekuasaan pembentukan undang-undang atau proses legislasi dalam perubahan pertama UUD ini diakibatkan oleh sebuah hasil karya *the founding fathers* yang memberikan kekuasaan lebih besar terhadap Presiden (eksekutif) tanpa adanya batasan juga prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara.¹²⁸

Ketika mayoritas mengajukan usulan untuk dilakukannya perubahan UUDNRI 1945 (naskah asli) dan terkait dengan pembatasan atas kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif maka tentunya jelas perubahan pertama terhadap UUDNRI 1945 (naskah asli) dilakukan dengan pembahasan salah satunya yang menjadi inti permasalahan adalah Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (naskah asli) yang menyatakan perihal Presiden sebagai lembaga eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Pasal 5 ayat (1) ini dinyatakan harus dirubah karena pasal tersebut seolah-olah menempatkan DPR sebagai pihak yang hanya memberikan persetujuan dalam proses legislasi saja.¹²⁹

Dan prioritas yang telah dikemukakan oleh PDKB ini sejalan dengan pendapat dari Patrialis Akbar (Fraksi Reformasi), ia menegaskan dalam kutipan sebagai berikut:

¹²⁷ Risalah Komprehensif, *Op.cit.*, hlm. 83

¹²⁸ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm 177-178

¹²⁹ Pendapat Fraksi PDKB dalam Risalah Rapat ke-1 PAH BP MPR, tanggal 7 Oktober 1999, hlm 45

“Masalah prioritas BP ini adalah masalah yang berkaitan dengan fungsi DPR. Kalau selama ini kita melihat kewenangan legislatif itu masih ada kaitannya dengan eksekutif, di mana Presiden mempunyai hak seutuhnya untuk mengesahkan satu undang-undang, ke depan seyogyanya fungsi legislasi semata-mata dijalankan oleh DPR dan tidak lagi pengaruh eksekutif.”¹³⁰

Kemudian dalam pandangan Patrialis Akbar untuk menguatkan perubahan paradigma tersebut dalam semangatnya menguatkan DPR dalam fungsi legislasi,

Hamdan Zoelva menambahkan:

“Kemudian perlu membuat batasan, kalau sebuah rancangan undang-undang sudah disahkan DPR harus diberikan batasan waktu kepada Presiden untuk memberikan persetujuannya, misalnya, dalam waktu 14 hari atau satu bulan. Kalau dalam waktu itu Presiden tidak mengesahkan, undang-undang itu dinyatakan berlaku secara otomatis. Tujuannya, untuk menghindarkan keterlambatan atau dikembalikan lagi draf undang-undang itu oleh Presiden.”¹³¹

Selain yang telah disampaikan oleh fraksi-fraksi diatas juga terhadap fraksi lain yakni Fraksi KKI, usulan terhadap perubahan Paal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (naskah asli), Antonius Rahail mengusulkan agar wewenang membentuk undang-undang bersama-sama antara Presiden dan DPR.¹³² Sementara itu, Lukman Saifuddin (Fraksi PPP) mengusulkan perubahan tersebut dikaitkan dengan kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.¹³³ Dengan sebuah argumentasi bahwa UUDNRI 1945 (naskah asli) terlalu *heavy* memberikan

¹³⁰ Risalah, *Ibid.*, hlm 38

¹³¹ Risalah, *Ibid.*, hlm 41

¹³² Risalah, *Ibid.* hlm 110

¹³³ Risalah, *Ibid.*, hlm 112

kekuasaan membentuk undang-undang kepada Presiden.¹³⁴ Dan terhadap fraksi lainnya pendapat yang diajukan rata-rata sama dalam satu pandangan.

Namun berbeda dengan pendapat yang lain, Fraksi Partai Golkar melalui Mustopa menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (naskah asli) tidak perlu untuk diubah.¹³⁵ Lantas dengan tidak bermaksud untuk mempertahankan hanya saja maksudnya adalah mengusulkan untuk menambahkan ayat baru yang memberikan batas waktu bagi Presiden guna mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR.¹³⁶

Lanjut dalam masa Sidang Perubahan Pertama pada tanggal 9 Oktober terdapat semacam perdebatan kecil mengenai frasa “*memegang kekuasaan*” dalam Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 tersebut yang mana intinya berkisar tentang siapa yang memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang ini. Dan diawali oleh Parawangsa dari Fraksi PKB menyatakan bahwa fungsi legislasi harus dikembalikan kepada DPR.¹³⁷ Ditambahkan oleh Sihaloho Fraksi PDI-P yang mengatakan *legislative power* harus berada di tangan DPR, namun demikian frasa “bersama-sama” atau “dengan persetujuan” lebih tepat untuk adanya kompromi antara Presiden dan DPR.¹³⁸ Dan seperti yang telah dijelaskan dengan ditambahkan oleh Slamet Effendy Yusuf dari Fraksi Partai Golkar menyatakan bahwa ketentuan “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”

¹³⁴ Risalah, *Ibid.*, hlm 120

¹³⁵ Risalah, *Ibid.*, hlm 108

¹³⁶ Risalah, *Ibid.*

¹³⁷ Risalah Rapat ke-4 PAH BP MPR, tanggal 10 Oktober 1999, hlm. 229-230

¹³⁸ Risalah, *Ibid.*, hlm. 231-232

tersebut dan dipadukan dengan frasa “*dengan persetujuan DPR*”, makin membenarkan bahwa DPR hanya mempunyai fungsi menyetujui sebuah kekuasaan yang sebenarnya di tangan eksekutif.¹³⁹

Menanggapi pendapat tersebut, Latief dari Fraksi PDU menyatakan, frasa “*bersama-sama*” itu diangkat dari bunyi Penjelasan UUDNRI 1945 (naskah) asli yaitu kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara. Bagi Latief, gagasan kompromi itu merujuk pada Penjelasan yang bernilai normatif akan diangkat ke dalam Batang Tubuh UUDNRI 1945.¹⁴⁰ Menyikapi pandangan-pandangan tersebut akhirnya Ketua Sidang, Harun Kamil (Fraksi UG) menarik kesimpulan bahwa wewenang membuat undang-undang berada di tangan DPR dan Presiden boleh mengajukan rancangan undang-undang dalam proses legislasi.¹⁴¹

Adalah hal yang menarik fakta yang terjadi selama proses Sidang Pertama UUDNRI 1945 (naskah asli) dilakukan hanya berlangsung selama 12 hari, yang mana waktu dua belas hari tersebut jelas bukanlah waktu yang cukup untuk membahas masalah sepenting dan sekompleks terhadap perubahan konstitusi.¹⁴² Tetapi secara keseluruhan latar belakang terjadinya perubahan UUDNRI 1945 yang dikhususkan kepada kekuasaan membentuk undang-undang ini menurut anggota Sidang MPR dilandasi oleh kewenangan yang besar diberikan oleh UUDNRI 1945 (naskah asli) kepada eksekutif yang mana mengakibatkan

¹³⁹ Risalah, *Ibid.*, hlm. 232-233

¹⁴⁰ Risalah, *Ibid.*, hlm. 233

¹⁴¹ Risalah, *Ibid.*, hlm. 234

¹⁴² Lihat Denny Indrayana, *Op.Cit.*, hlm. 180-181

penyalahgunaan kewenangan tersebut oleh Presiden, tentu juga terhadap perkembangan zaman UUDNRI 1945 dikatakan tidak mampu untuk menjawab permasalahan yang ada dan berkembang jika disimpulkan dalam masa sidang tersebut, walaupun realita yang ada sebenarnya MPR tidak berusaha mengkaji bahwasannya situasi dan kondisi politik serta DPR yang pasif dalam membentuk undang-undang juga-lah yang memberikan pengaruh semakin terasa 'kuatnya' posisi eksekutif dalam bidang legislasi sebagai contohnya, padahal dalam hal legislasi DPR mendapat tempat atau posisi yang penting agar dikatakan seimbang terhadap eksekutif berdasarkan dari adanya upaya-upaya untuk memperbaiki pembentukan undang-undang ini dari waktu ke waktu. Namun fakta yang ada dilapangan sebagai latar belakang perubahan yang disahkan adalah berdasarkan dari argumentasi-argumentasi yang telah diterima dalam sidang masa itu.

B. Implikasi Pergeseran Kekuasaan Dalam Membentuk Undang-Undang

Setelah Amandemen UUDNRI 1945

B.J. Habibie sebagai Presiden pengganti Soeharto yang kala itu turun dalam kursi kepresidenan yang telah menjabat selama 32 tahun dan sebagai pengemban awal untuk melaksanakan amanat reformasi, pada tahun 1999 Habibie melaksanakan pemilihan umum, terkait soal DPR yang dilantik pada tahun 1997 diganti dengan DPR hasil pemilu 1999 untuk masa kerja hingga tahun 2004. Jelas pada masa transisional DPR hasil pemilu ini merupakan representasi yang terpilih melalui iklim dan sistem politik yang relatif demokratis sejak berakhirnya era Orde baru.

Untuk bidang legislasi, DPR sebagai lembaga, memiliki kekuasaan yang kuat untuk menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU). Belajar dari pengalaman-pengalaman tersebut, maka gagasan perubahan diorientasikan untuk membangun sistem yang menjamin terciptanya keseimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan efektif.¹⁴³

Seperti data yang telah dihimpun, Perubahan Pertama terhadap beberapa pasal UUDNRI 1945, termasuk pasal-pasal yang mengatur kekuasaan pembentukan undang-undang, yaitu Pasal 5 ayat (1) yang sebelum diamandemen berbunyi, *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”* diubah menjadi, *“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”*. Sedangkan pembentukan undang-undang menjadi kekuasaan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) sebagai hasil Perubahan Pertama yang berbunyi, *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*.

Pada era reformasi, kekuasaan DPR diberikan porsi yang lebih besar dibandingkan dengan sebelumnya. Pola hubungan antara pemegang kekuasaan negara mulai disinkronisasi secara fungsional untuk membangun hubungan yang ideal sejalan dengan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUDNRI 1945 Perubahan Pertama, yang menyatakan bahwa *“DPR*

¹⁴³ Buku *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005, hlm. 9

memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dengan demikian kedudukan

DPR adalah kuat dan penting dalam susunan ketatanegaraan di Indonesia.¹⁴⁴

Namun terkait makna perubahan adalah tujuan dari perubahan itu sendiri, apakah perubahan atas UUDNRI 1945 tersebut sesuai dengan tujuan dari perubahannya untuk memisahkan kekuasaan lebih tegas, transparan dan berimbang agar implikasi yang tercipta sesuai dengan maksud dari perubahan konstitusi ini. Tentu disini maksudnya adalah bagaimana lembaga legislatif dapat memaksimalkan perannya dalam hal fungsi legislasi.

Sebelumnya mengenai legislasi dapat didefinisikan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa kata legislasi berarti pembuatan undang-undang dan fungsi legislasi berarti fungsi pembuatan undang-undang. Seperti pendapat dari Jeremy Bentham dan John Austin, bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”¹⁴⁵, maka terkait bentuk peraturan yang ditetapkan oleh legislatif adalah untuk maksud mengikat umum, atau undang-undang dalam arti luas¹⁴⁶.

Memang hal yang mendasar untuk alasan apa terjadi perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) adalah pasal tersebut sebelumnya memperlihatkan bahwa belum terjaminnya pemisahan kekuasaan secara horizontal model *Trias Politica*, juga masih dengan pasal yang sama menciptakan bentuk kekuasaan yang terpusat

¹⁴⁴ Jimly menyebut perubahan ini sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 25

¹⁴⁵ Dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 31-32.

¹⁴⁶ *Ibid.*,

yakni *executive heavy* yang berpengaruh dalam setiap sendi kehidupan negara.

Maka akan hal itu sebelum menjelaskan terkait implikasi atas pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang ini selain yang sudah ada terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar juga terlebih dahulu perlu dilakukannya pengkajian atas makna dari pasal 5 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 tentang hilangnya dominasi Presiden dalam membentuk undang-undang yang notabene sebagai perumus paling dominan atas rumusan-rumusan normatif terhadap konsitusi Indonesia.

Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (asli) menyatakan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang.....*”. Pertama dalam frasa tersebut makna dari “*memegang kekuasaan membentuk undang-undang*” disini dapat di tafsirkan terkait pembentukan rancangan undang-undang yang ada adalah datangnya dari inisiatif seorang Presiden¹⁴⁷.

Kedua adalah frasa “*...dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Makna kata ‘*dengan*’ menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti ‘*beserta*’ atau ‘*bersama-sama*’. Walaupun dalam penjelasan UUDNRI 1945 (asli) bahwa kedudukan dibawah majelis, Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi, dalam teori umumnya makna ‘*bersama-sama*’ memiliki konotasi yang sejajar, sehingga dalam pembuatan rancangan undang-undang, DPR mempunyai kedudukan yang sama dengan Presiden. Jadi Presiden tidak mempunyai

¹⁴⁷ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negera Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1993, hlm 63.

kedudukan lebih tinggi ataupun mempunyai keputusan yang sepihak tanpa persetujuan oleh DPR. Kedudukan yang sejajar ini dapat diperkuat dengan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi, "*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*", juga dengan ayat (2) yang menyatakan, "*Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*". Maka terlihat jelas secara yuridis bahwa kedua pihak dalam *legislatif power* mempunyai kedudukan yang setara, dan persetujuan bukanlah persetujuan yang bersifat biasa melainkan sama pentingnya di dalam pembuatan undang-undang.

Sejak kemudian lembaga legislatif mempunyai kewenangan aslinya seperti ajaran Monstequieu¹⁴⁸ dan lembaga eksekutif menjalankan sesuai dengan perannya, maka praktis kemajuan dalam sistem pemerintahan Indonesia semakin mempertegas kedudukan sistem presidensial layaknya negara Amerika sebagai prototip murni sistem presidensial. Namun jika mengenyampingkan hal yang politis, terkait implikasi dari pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang pada Pasal 5 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 walaupun terdapat suatu istilah pembagian kekuasaan sebelum reformasi maupun pemisahan kekuasaan ajaran Monstequieu yang telah diterapkan paska reformasi implikasinya menurut hemat peneliti tidak ada. Logika yang muncul sangatlah sederhana. Jawaban yang ada dapat dikaji melalui perbandingan pasal sebelumnya dan pasal terkait dengan

¹⁴⁸ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, *Op.Cit.*, hlm 128

pasal perubahan terakhir juga beserta pasal-pasal yang mendukung dapat menjelaskannya. Penjelasan dari pasal tersebut peneliti jadikan dalam model tabel sebagai berikut:

UUDNRI Tahun 1945 (asli)	UUDNRI Tahun 1945 (hasil amandemen)
Pasal 5 ayat (1), <i>“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.</i>	Pasal 5 ayat (1), <i>“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.</i>
Pasal 20 ayat (1), <i>“Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.</i> Ayat (2), <i>“Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat”.</i>	Pasal 20 ayat (1), <i>“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.</i> Ayat (3), <i>“Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.</i>
Pasal 21 ayat (1), <i>“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang”.</i>	Pasal 21 ayat (1), <i>“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”.</i>

Setelah mencermati tabel yang tertera diatas, *status quo legislative power* telah berubah delegasi dari Presiden kepada DPR. Namun hakikatnya hanyalah status kewenangan saja yang telah berubah dan tidak demikian dengan apabila 'tidak mendapat persetujuan' rancangan undang-undang ditolak oleh DPR atau pun Presiden. Hal ihwal peraturan terkait pembahasan, persyaratan pengajuan, persetujuan tidaknya masih mendapat tempat yang sama baik sebelum maupun sesudah perubahan Undang-Undang Dasar. Jika demikian apabila di analogikan pada kejadian sebelum era reformasi, baik Soekarno maupun Soeharto, pemerintah eksekutif dalam mengajukan rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan dari lembaga legislatif yakni DPR, maka otomatis rancangan undang-undang tersebut tidak boleh lagi diajukan pada masa itu.

Diatas telah disinggung bahwa dalam tata tertib, terdapat upaya terus dalam pembaruan bagi DPR untuk memiliki peran yang besar dalam bidang legislasi salah satunya merupakan hak inisiatif atas undang-undang kecuali sebelum lembaga tersebut muncul maka Komite Nasional yang mempunyai perihal fungsi legislatif bersama dengan Presiden. Praktik dalam hal legislasi juga melewati skenario pembahasan terlebih dahulu yang didalamnya jelas DPR sebagai pihak yang juga menentukan jalannya pembentukan undang-undang yang tanpa lembaga ini otomatis tidak akan berjalan mekanisme pengajuan undang-undang. Hanya saja memang faktor terdahulu kenapa begitu tidak produktifnya

lembaga legislatif dalam membuat undang-undang adalah atas beberapa faktor sebagai berikut.¹⁴⁹

- a. Sistem politik dari hukum politik;
- b. Peraturan Tata tertib DPR (periode 1977-1982 minimum harus dengan 25 orang anggota DPR dan tidak dalam satu fraksi jika ingin mengajukan usul RUU);
- c. Kesiapan anggota;
- d. Staf ahli;

Kelemahan pada waktu itu terlihat dalam beberapa poin diatas, tidak dilaksanakannya hak DPR untuk mengajukan usul inisiatif bukanlah bahwa DPR memang tidak berfungsi, lagipula memang hak tersebut bisa digunakan juga dapat tidak digunakan. Namun realita yang terjadi kenapa lebih diserahkan kepada pemerintah untuk mengurus dan mengajukan rancangan undang-undang adalah karena keahlian, fasilitas, data lebih tersedia di pemerintah daripada DPR, sedangkan juga DPR tidak mempunyai staf ahli dalam upaya membentuk undang-undang yang pada dasarnya rumit sehingga memerlukan penelitian dan persiapan yang mendalam bukan semata-mata karena DPR dibatasi atau bahkan tidak diberikan haknya.

Atau kemungkinan hal lain tersebut sangat sulit 'dicapai' mengingat terdapatnya hambatan dalam kebebasan DPR untuk menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Hambatan tersebut misalnya dalam

¹⁴⁹ Muchtar Pakpahan, Op.cit., hlm 362

Penjelasan Pasal 20, yang sebagaimana berbunyi, “*Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.*”¹⁵⁰

Hal ini bisa ditafsirkan lain mengingat bunyi penjelasan tersebut memiliki makna yang ambigu tergantung dari siapa yang menafsirkan. Apabila ditinjau dari sisi DPR, berarti tanpa persetujuan DPR dalam pembahasan daripada rancangan undang-undang maka Presiden tidak dapat mengesahkan suatu rancangan undang-undang secara sepihak. Tetapi dari sisi Presiden atau pemerintah diartikan sebaliknya yaitu keharusan bagi DPR untuk menyetujui RUU dari Presiden tersebut.¹⁵¹

Analisa Pataniari mengerucut bahwa dalam praktiknya berlaku pilihan kedua yaitu dari sisi Presiden, sehingga Penjelasan Pasal 20 UUDNRI 1945 tersebut hanya memperlemah kedudukan DPR yang secara konstitusional harus memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diberikan Presiden. Karena disatu pihak Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk dan mengesahkan undang-undang, dipihak lain DPR harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari Presiden. Sebagai konsekuensinya maka, berbagai rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, akan selalu disahkan menjadi undang-undang. Namun sebenarnya juga

¹⁵⁰ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta, 1999, hlm 17.

¹⁵¹ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, 2012, hlm 248.

dari pendapat pataniari terkait kedua lembaga mempunyai makna yang seimbang diluar hal yang politis pada hakikatnya.¹⁵²

Selanjutnya membahas penjelasan mengenai kesiapan anggota dalam membentuk undang-undang, menurut Bagir Manan mengenai kuatnya kedudukan dan peran Presiden atau pemerintah didalam pengajuan RUU diakibatkan oleh penguasaan informasi dan mekanisme pengambilan keputusan dikalangan pemerintah, juga Bagir Manan mengemukakan tiga faktor penyebab kuatnya pemerintah dalam pengusulan RUU yakni:¹⁵³

- 1) Eksekutif sebagai pihak yang merumuskan kebijaksanaan dan menjalankan pemerintahan, maka dengan sendirinya pemegang kekuasaan lebih mengetahui dan mengalami secara konkret berbagai UU yang diperlukan pengaturannya, yakni untuk menjalankan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan;
- 2) Eksekutif lebih mempunyai kesempatan untuk mendapatkan tenaga yang memiliki keahlian untuk menyusun RUU; dan
- 3) Eksekutif memiliki tata kerja yang memungkinkan pengambilan keputusan secara lebih cepat (*single executive*), sedangkan DPR bersifat kolegiat.

Alasan-alasan yang diataslah faktor bagaimana DPR sebagai lembaga legislatif sendiri yang menjadikannya kurang memiliki peran terkait fungsi legislator dalam hal menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan usul

¹⁵² Ibid.,

¹⁵³ Bintang Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*, Bandung, CV. Utomo, 2006, hlm 48-68.

rancangan undang-undang. Namun bagaimana pengaturan atau pelaksanaan terkait pembentukan undang-undang paska amandemen UUDNRI 1945 terhadap kesesuaian dari tujuannya dan koreksi atas pengaturan terdahulu.

Sejak terdapat perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1), menurut Sri Soemantri dengan ketentuan yang berbunyi, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” bisa diartikan “DPR lah yang menentukan substansi sebuah undang-undang”.¹⁵⁴ Dengan demikian, apabila terdapat perbedaan antara DPR dan Pemerintah tentang materi muatan yang akan diatur dalam sebuah undang-undang, pendapat DPR yang harus dituruti.¹⁵⁵

Bertitik tolak dari uraian diatas, perlu diketahui bahwa landasan yuridis pembentukan undang-undang yang digunakan pada periode 1999-2004 adalah sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara;
2. UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004;
3. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
4. UU No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;

¹⁵⁴ Sri Soemantri, *Penyusunan Naskah Akademik, Pengharmonisasian Draf RUU Dalam Mengantisipasi Potensi Judicial Review Oleh MK*, dalam Pataniari, Op. Cit., hlm. 185

¹⁵⁵ Lihat Pasal 122 Tatib DPR Tahun 2005/2006

5. Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2001; dan

6. Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;

Dan dari sumber hukum diatas perihal pengajuan rancangan undang-undang setelah reformasi berdasarkan Pasal 113 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 1999 bahwa rancangan undang-undang dapat berasal dari Pemerintah atau DPR. Rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah mengacu pada Pasal 121 dan 122 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 1999. Dan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR mengacu pada Pasal 125 yakni;

- a. Rancangan undang-undang DPR dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) anggota, Komisi; atau Gabungan Komisi;
- b. Mekanisme pembahasan dilakukan dalam 6 tahap yakni, Pengajuan RUU, Pembicaraan Tingkat I, Pembicaraan Tingkat II, Pembicaraan Tingkat III, Pembicaraan Tingkat IV, dan Pengesahan.

Pada dasarnya setelah berganti peraturannya pada tahun 2001 tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan mekanisme yang diatur dalam Tata Tertib 1999, Cuman kemudian dalam Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 2001 dilakukan dalam empat tahapan yakni tahap Pengajuan RUU, Pembicaraan Tingkat I, Pembicaraan Tingkat II, dan Pengesahan. Atau tambahannya adalah sebagai berikut:

- 1) Rancangan undang-undang yang diajukan disertai penjelasan dan atau naskah akademis;
- 2) Kewajiban Pimpinan DPR untuk menyampaikan rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan atau naskah akademis kepada media massa dan Kantor Berita nasional;
- 3) Hal lain yang berkaitan dengan keputusan paripurna terhadap rancangan undang-undang yang diajukan DPR.

Kemudian pengaturan tentang pengesahan suatu rancangan undang-undang, UUDNRI 1945 (setelah perubahan) dalam Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan, setiap rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan ini tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Hal ini berarti bahwa rancangan undang-undang baik yang berasal dari DPR maupun dari Presiden harus memenuhi syarat formal prosedural. Menurut syarat formal itu, setiap rancangan undang-undang harus dibahas secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden dan harus mendapat persetujuan bersama tersebut untuk dapat disahkan menjadi undang-undang.

Berarti berdasarkan ketentuan tersebut tidak mungkin terjadi adanya UU yang disahkan tanpa persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Meskipun suatu rancangan undang-undang telah dibahas pada pembicaraan tingkat I dan disetujui oleh fraksi di DPR. Tetapi apabila pada pembicaraan tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR-RI, Presiden tidak memberikan persetujuan maka rancangan tersebut batal menjadi undang-undang.

Begitupula berlaku sebaliknya, Presiden tidak dapat secara sepihak mengesahkan suatu RUU menjadi UU tanpa mendapat persetujuan DPR. Oleh karena tidak memenuhi syarat formal konstitusional pembentukan suatu undang-undang dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Dan ketentuan tersebut berlaku juga pada masa sebelum reformasi jika dilihat dalam perspektif hukum.

Selanjutnya dalam landasan yuridis pembentukan undang-undang periode 2004 adalah sebagai berikut:

- a) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan DPRD (menggantikan UU No. 4 Tahun 1999);
- b) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2004-2005, yang kemudian diganti dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005-2006;
- d) Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional; dan
- e) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Sebagaimana diketahui dalam perubahan UUDNRI 1945 terdapat Pasal 22A UDNRI 1945 (setelah perubahan) yang berbunyi, “*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*”.

Dan sesuai amanat konstitusi ini keluar UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan landasan yuridis mengenai tata cara pembentukan undang-undang baik bagi DPR, Presiden, DPD, maupun bagi masyarakat dalam melakukan partisipasi dalam pembentukan sebuah undang-undang.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa paska amandemen UUDNRI 1945 kekuasaan pembentukan undang-undang yang sebelumnya berada ditangan Presiden, kini beralih pada DPR. Sebagai konsekuensinya dari amandemen maka tanggungjawab DPR semakin besar didalam pembentukan undang-undang, sehingga semacam tuntutan bahwa DPR diharapkan semakin proaktif dalam membuat atau menggagas dan memproses rancangan undang-undang hingga menjadi undang-undang.

Melihat alat kelengkapan dalam pembentukan undang-undang sebelum reformasi dan sesudah sejauh ini sebenarnya tidak jauh berbeda hanya saja sekarang terdapat Badan Legislasi tersendiri yang keberadaannya lebih menarik perhatian bagi peneliti. Dan terkait mekanisme pembahasan tidak mengalami perubahan yang signifikan. Perbedaan yang muncul selanjutnya dalam pedoman membentuk undang-undang jika terdahulu terdapat Garis Besar Haluan Negara, sejak kewenangan MPR di reduksi sekarang di gantikan dalam Program Legislasi

Nasional.¹⁵⁶ Dan dalam hal pengajuan yang terdahulu dimulai dengan minimal 10 anggota hingga sampai pada minimal tandatangan 20 anggota dan tidak pada 1 (satu) fraksi saja dan pada periode reformasi awal berdasarkan tata tertib DPR periode ini diusulkan minimal dengan 13 anggota DPR dan kemudian minimal 10 anggota DPR terhadap mekanisme pengajuan rancangan undang-undang oleh DPR namun sekarang setelah perubahan UUDNRI 1945, syarat dukungan minimal sejumlah tertentu anggota DPR tidak diperlukan lagi.¹⁵⁷

Mengukur kinerja DPR dalam membentuk undang-undang dari periode awal reformasi tahun 1999-2004, 2004-2009, dan terakhir 2009-2014 (tidak termasuk pemerintahan periode 2014-2019) dari data-data yang telah dihimpun adalah sebagai berikut:¹⁵⁸

1. Periode 1999-2004: total undang-undang yang dihasilkan sebanyak 174 undang-undang (rata-rata yang dihasilkan pertahun sebanyak 34-35 undang-undang yang disahkan);
2. Periode 2004-2009; total undang-undang yang dihasilkan sebanyak 169 undang-undang (rata-rata pertahun berjumlah 33-34 undang-undang yang disahkan);

¹⁵⁶ Dalam Pasal 1 Nomor 1 UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

¹⁵⁷ Tinjau frasa "*Anggota-anggota DPR*" pada Pasal 21 Ayat (1) UUDNRI 1945 setelah perubahan. atau dalam pandangan Riris Katharina, adanya pembatasan tersebut menjadi tidak relevan dengan konsep kekuasaan yang dimiliki oleh DPR dalam membentuk undang-undang (Riris Katharina, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Perbaikan Tata Tertib*, Laporan Penelitian, Friedrich Nauman Stiftung, Jakarta, 2005, hlm 13, dalam Saldi Isra, Op. Cit., hlm. 213)

¹⁵⁸ Pada periode 1999 hingga tahun 2009 peneliti ambil sumber data tersebut dalam buku Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012.

3. Periode 2009-2014; total undang-undang yang dihasilkan sebanyak 126 undang-undang (rata-rata pertahun berjumlah 25 undang-undang yang disahkan);¹⁵⁹

Merujuk pada data tersebut, dalam perkembangan dari periode ke periode pengesahan undang-undang semakin mengalami penurunan, tentu jika melihat jumlah yang disahkan bagi pendapat peneliti tidak memenuhi target dalam ketentuan Prolegnas. Dalam jumlah yang dihasilkan tentu saja terdapat undang-undang dari hasil inisiatif pemerintah yang menambah kejelasan bahwa perubahan Pasal 5 ayat (1) belum mencapai daripada tujuan perubahan tersebut. Jika perubahan tersebut dimaksudkan agar DPR lebih proaktif dan produktif dalam membentuk undang-undang karena diketahui pada saat sebelum reformasi banyak kelemahan bagi DPR dan kondisi politik terdahulu sehingga UU yang dihasilkan jauh dari harapan yang menjadi alasan, namun melihat konteks kenyataan dilapangan sejak perubahan undang-undang yang dihasilkan tetap saja masih jauh dari harapan. Artinya implikasi dari perubahan Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 ini tidak lah ada karena mekanisme pembahasan tetap dan yang jadi pokok persoalan tidak berubah masih dilakukan oleh kedua lembaga yakni

Presiden dan DPR (walaupun muncul DPD, tidak mempunyai kekuatan yang berimbang antara DPD dengan DPR), syarat pengajuan dan alat kelengkapan juga

¹⁵⁹ Pada tahun 2011 UU No. 10 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam periode ini tata tertib sebelumnya digantikan dengan UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Fungsi DPR tidak berbeda dalam Pasal 69, anggota DPR dalam Pasal 74 berjumlah 560 orang.

tidak mengalami perbedaan yang luar biasa, juga dalam hal produktifitas UU yang dihasilkan oleh DPR tidak jauh berbeda dari hasil yang diharapkan.

Tujuan dari perubahan pembentukan undang-undang dalam sistem presidensial akan tercapai apabila memang dilakukan pemisahan kekuasaan yang tegas seperti salah satu poin yang dimaksudkan oleh MPR dalam perubahan

UUDNRI 1945, artinya pemerintah tidak ikut campur dalam kekuasaan membentuk undang-undang seperti halnya Amerika Serikat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada *Congress* yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate* seperti yang dijelaskan pada *Article I Section 1* dan untuk pengajuan rancangan undang-undang diatur dalam *Article I Section 7 Number 2* sebagai berikut.

“Every Bill Which shall have passed the House of Representatives and the senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to the House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent together with the objections, to the other House, by which it shall ;ikewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such cases the votes of both House shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for against the Bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten days (such excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the congress by their adjournment prevent its return in which case it shall not be a law.”

Sebagaimana yang telah disebutkan didalam ketentuannya, bahwa semua rancangan undang-undang yang telah melewati DPR dan senat sebelum menjadi undang-undang harus dimajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Jika sepakat dengan rancangan undang-undang yang telah disetujui lembaga legislatif, Presiden akan menandatangani rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang. Jika menolak, presiden mengembalikannya kepada DPR dan Senat dengan memberikan alasan-alasan penolakan dalam jurnal untuk tenggat waktu 10 hari. Selanjutnya, DPR dan Senat mempelajari keberatan-keberatan presiden. Dengan dukungan suara minimal dua pertiga di masing-masing kamar lembaga legislatif, DPR, dan Senat dapat menolak penolakan Presiden. Namun apabila Presiden tidak memberikan respon terhadap rancangan undang-undang dalam tenggat waktu yang ditentukan tersebut maka rancangan undang-undang sah menjadi undang-undang. Penjelasan tentang yang berhak mengajukan usul rancangan undang-undang, bahwa pengajuan rancangan undang-undang bisa diusulkan oleh siapapun warga negara Amerika Serikat termasuk Presiden, Menteri dan masyarakat. Namun perihal yang memperkenalkan dan mempunyai kewenangan dalam membahas rancangan undang-undang selanjutnya ada pada *Congress*.

Di negara Amerika dalam sistem pemerintahan benar-benar tegas dalam memisahkan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Dalam bidang legislatif di Amerika dihadirkan dalam bentuk Bikameral (sistem dua kamar) yakni adanya *House of Representative* (DPR Amerika) juga terdapatnya *Senate*.

Dalam bentuk dan fungsinya terdapat perimbangan antara kedua lembaga tersebut. Perimbangan peran dalam hal *legislative power* antara *House of Representative* dengan *Senate* sedemikian diatur dalam konstitusinya yang jelas ini menciptakan bentuk *Strongbicameral*.¹⁶⁰

Tetapi walaupun sama-sama konteks fungsi legislasi yang dipraktikkan oleh sistem pemerintahan presidensial, Indonesia bahkan sejak dilakukannya perubahan terhadap UUDNRI 1945 nyatanya kewenangan dalam legislasi masih saja sama seperti masa lampau. Bagaimana tidak berubah, setelah para ahli menyatakan suatu pandangan dalam usulannya terkait perubahan Pasal 5 ayat (1) muncul argumen “baru”, yaitu kebersamaan dan kegotong-royongan antara DPR dan Presiden masih harus dipertahankan dalam pembentukan undang-undang.¹⁶¹ Misalkan Mattalatta mengatakan, *equilibrium* Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang harus dipertahankan.¹⁶² Maka yang menjadi pertanyaan, apa yang menjadi pembeda dilakukannya perubahan dengan tidak dilakukannya perubahan?. Bukannya terhadap prinsip yang “gotong-royong” “*equilibrium*” adalah yang memang dimaksudkan oleh *the founding fathers* terdahulu seperti yang dikutip sebagai berikut:

“Kepala negara akan terus bergaul dengan badan permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana bentuknya badan permusyawaratan itu, ialah satu hal

¹⁶⁰ Lihat Article 1 section 1 dalam Konstitusi Amerika Serikat yang menyatakan, “*All legislative power herein granted shall be vested in congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representative*” atau juga wewenang khusus Senat yang terlihat dalam Article 2 Section 2, Clause 2.

¹⁶¹ Risalah Rapat ke-7 PAH BP MPR, tanggal 13 Oktober 1999, hlm. 423.

¹⁶² Risalah, *Ibid.*, hlm. 425

yang harus kita selidiki, akan tetapi hendaknya jangan memakai sistem individualisme.”¹⁶³

Namun apabila mengikuti alur logika dalam Sidang Tahunan MPR tersebut seperti yang dijelaskan sebelumnya dalam pendapat Pataniari terkait Penjelasan Pasal 20 UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) jika diambil dari sisi DPR malah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 UUDNRI 1945 sebelum perubahan tersebut posisi DPR lebih kuat dalam persetujuan rancangan undang-undang karena wewenang untuk menyetujui rancangan undang-undang berada ditangan DPR atau tidak dibagi dengan Presiden yang ini kemudian berbeda sejak saat perubahan UUDNRI 1945.

Dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang jika dilihat dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3) posisi Presiden dalam legislasi malah lebih kuat karena menjelaskan bahwa harus dilakukan secara “bersama-sama”. Dalam syarat konstitusional yang dibagi bersama antara DPR dan Presiden diartikan bahwa tidak akan pernah ada sebuah undang-undang tanpa persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.¹⁶⁴ Juga Jimly assiddiqie menambahkan:¹⁶⁵

“suatu rancangan undang-undang dapat saja tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah. Misalnya, Pemerintah dapat menyatakan menolak untuk memberikan persetujuan terhadap suatu materi atau keseluruhan materi rancangan undang-undang yang bersangkutan. Demikian pula DPR dapat menyatakan menolak sebagian atau seluruh materi rancangan undang-undang yang diajukan oleh

¹⁶³ Ibid.,

¹⁶⁴ Saldi ISra, Op.Cit.hlm.220

¹⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 25

Pemerintah, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama yang bertujuan mendapatkan persetujuan bersama”.

Untuk tingkat pengesahan rancangan undang-undang secara formal dalam Pasal 20 ayat (4) dan (5) UUDNRI 1945 tidak perlu dibahas lebih lanjut karena sebenarnya tetap yang menjadi kunci adalah pada mekanisme pembahasan “bersama-sama” ini antara DPR dan Presiden. Namun secara keseluruhan Pasal 20 ayat (2) ini seharusnya cukup dijelaskan dalam tatib pembentukan undang-undang. Karena dalam model pembentukan undang-undang “versi” Indonesia ini akan menjadi otomatis pembahasan rancangan undang-undang dibahas secara bersama tanpa diatur dalam konstitusi sekalipun.

Sehingga mengerucut dalam permasalahan-permasalahan diatas secara yuridis dapat disimpulkan bahwa pengaturan terkait pembentukan undang-undang dalam konteks UUDNRI 1945 sebelum dan sesudah perubahan selama mekanisme pembentukan dilakukan oleh kedua lembaga yang mempunyai beban seimbang yang jika tanpa salah satu pihak dimaksud undang-undang menjadi tidak sah (pembahasan rancangan undang-undang dilakukan secara bersama-sama), apalagi argumen yang muncul dalam Sidang Tahunan MPR adalah masih tentang “gotong-royong”, padahal makna kata perubahan itu sendiri adalah menjadi baru yang berbeda dari sebelumnya. Namun sejak perubahan UUDNRI 1945 yang berbeda hanya terletak pada kekuasaan memegang saja yang lebih menonjol dari perubahan tersebut, maka dapat dikatakan tentang tujuan perubahan itu sendiri sudah tidak sesuai dari yang diharapkan sehingga praktis implikasi terhadap kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden beralih

kepada DPR tidak ada. Maka jika dilihat dalam rumusan pasal baik sebelum maupun sesudah perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) tidak menjadi masalah, yang menjadi masalah adalah bagaimana hukum tersebut diterapkan. Bagaimana semangat daripada penyelenggara negara inilah yang menjadi inti kunci yang harus diperhatikan dalam membentuk dan menerapkan norma hukum yang berlaku dan menjadi kesepakatan didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.



BAB V

PENUTUP

Simpulan

Layaknya negara modern seperti Amerika dan Perancis yang telah mempunyai konstitusi tertua di dunia, negara-negara yang baru merdeka umumnya dalam memenuhi kebutuhan untuk mengkodifikasikan hukum dasar yakni merujuk pada negara-negara tersebut seperti halnya Indonesia saat awal kemerdekaan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) adalah konstitusi yang dimiliki bangsa ini. Sebagaimana menjadi supremasi hukum tertinggi, cerminan dan cita-cita bangsa Indonesia terlihat dalam setiap substansi UUDNRI 1945. Kemudian dilihat dalam model pelaksanaan penyelenggaraan negara, Indonesia menganut teori pembagian kekuasaan. Dapat dilihat bahwa Presiden disisi memegang kekuasaan pemerintahan negara, juga memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Terkait dengan kekuasaan membentuk undang-undang, disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (sebelum perubahan) bahwa *“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”*.

Namun terhadap Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 (naskah asli) tersebutlah yang juga menjadi salah satu alasan kenapa konstitusi Indonesia di amandemen. Alasannya, menurut anggota dalam Sidang MPR pada tahun 1999 dalam perubahan pertama atas konstitusi ini secara empirik dikarenakan perjalanan sejarah kehidupan kenegaraan berdasarkan UUD 1945 telah berlangsung praktik ketatanegaraan yang

mengarah kepada kekuasaan yang sentralistik, otoriter, dan tertutup. Juga kekuasaan Presiden amat besar, tidak memadai mekanisme *checks and balances*, beberapa pasal mempunyai penafsiran ganda, dan terlalu mempercayai niat dan semangat penyelenggara negara yang salah satunya di sebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUDNRI 1945 ini.

Maka terhadap hal tersebut dilakukannya perubahan atas desakan gerakan pro demokrasi dan tuntutan zaman ini adalah bahwa tujuan daripada perubahan sesuai dengan apa yang diharapkan. Nyatanya semangat daripada tujuan perubahan tidak diimbangi dengan implementasi yang ada dilapangan, sejak GBHN yang juga di hilangkan diganti dengan Prolegnas, kekuasaan oleh legislatif juga di perjelas dan diperkuat malah justru mengalami penurunan dalam jumlah undang-undang yang dihasilkan dari periode ke periode. Jika dilihat dari implikasinya maka apa yang telah dirubah meskipun dapat diakui terdapat perbedaan dari segi substansi seperti dalam Tatib DPR terdapat perubahan misalkan adanya badan legislasi tersendiri dan juga mengejutkan pasca reformasi partisipasi masyarakat disertakan seperti misal dalam Pasal 139 sampai dengan Pasal 141 Tatib DPR (hanya sebatas didengar dalam Rapat Dengar Pembahasan Umum, tidak dalam fase intens pembahasan undang-undang) dan bahkan keluarnya UU No 10 Tahun 2004, namun jika kembali dalam pokok pembahasan yang menjadi suatu kajian masalah tidak menghasilkan apa-apa karena tujuan daripada perubahan tidak sesuai dengan yang telah diharapkan bahkan terkesan tidak ada bedanya dari masa yang lalu sebelum era reformasi. Sehingga dapat dijelaskan bahwa terjadinya pergeseran kekuasaan pembentukan undang-

undang dari Presiden kepada DPR hanya dapat dibenarkan dari perubahan bunyi teks yang terdapat dalam pasal hasil perubahan UUDNRI 1945 tersebut. dan mengenai implikasi yang tidak ada ini juga dikarenakan masih melekatnya Presiden yang tetap menjadi bagian dari proses legislasi ini, atau keduanya masih dalam satu kesatuan dalam pembentukan undang-undang.



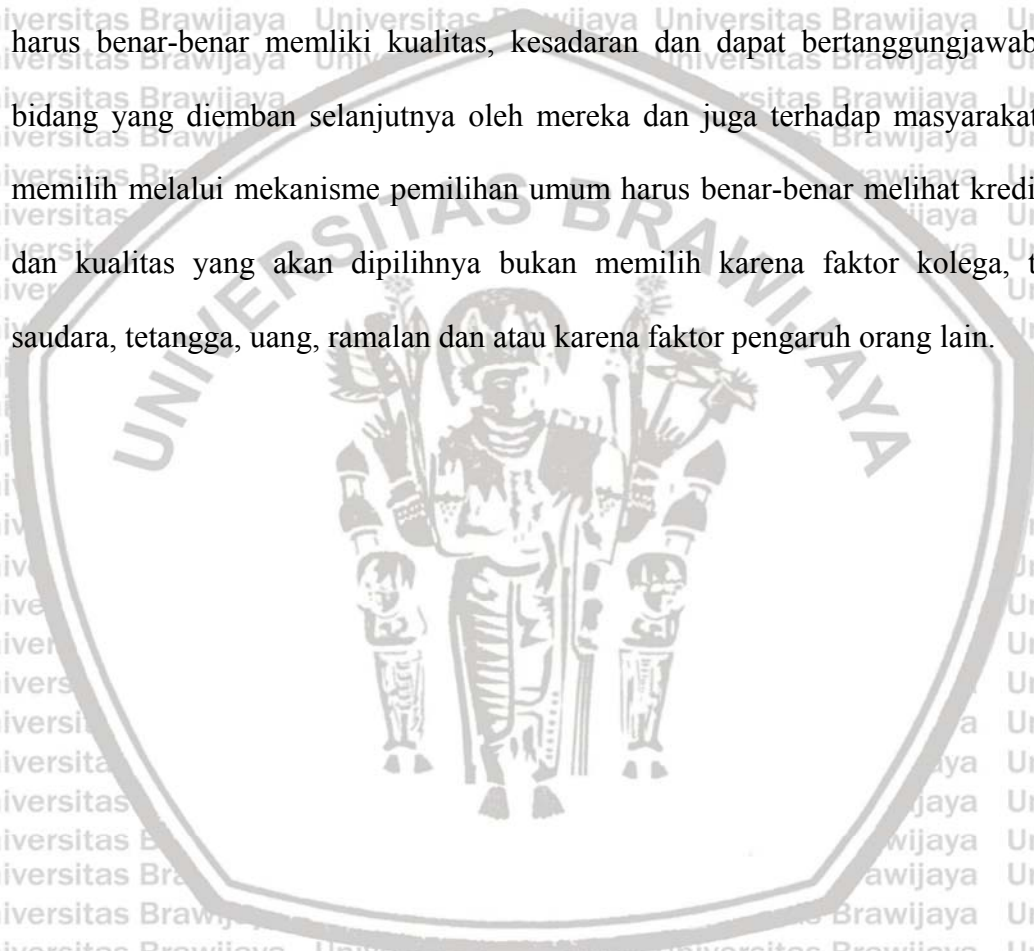
Saran

Etisnya dalam mengerjakan sesuatu hendaknya untuk di rancang secara matang, atau dalam membentuk hal baru harus dipikirkan kedepan akan menjadi seperti apa. Pun dalam praktiknya harus ada ketegasan langkah apa yang harus diambil tidak boleh terdapat satu keraguan didalamnya.

Menurut sudut pandang peneliti dalam menyimpulkan risalah sidang MPR, masih terdapat keraguan bagaimana seharusnya dibentuk. Bahkan, setelah para ahli menyatakan suatu pandangan muncul argumen “baru”, yaitu kebersamaan dan kegotong-royongan antara DPR dan Presiden masih harus dipertahankan dalam pembentukan undang-undang. Melihat Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan frasa bahwa “Presiden berhak” hanya memberikan ruang insiatif Presiden untuk kembali masuk dalam proses legislasi. Sehingga dalam proses sidang ini implikasi yang dihasilkan dalam Perubahan UUD terkait Pasal 5 ayat (1) tidak pernah ada karena hanya mengulang kembali atau hanya memberikan warna dan rasa yang baru namun praktiknya masih tetap sama saja.

Sehingga mengkaji hal tersebut seyogyanya perlu direvisi kembali perihal pembentukan undang-undang secara khusus terhadap pemerintah agar tidak terperosok kembali dalam *executive heavy*. Kemudian merujuk konteks pembentukan undang-undang dari waktu ke waktu sebenarnya rumusan pasal yang mengatur tidak menjadi masalah karena terdapat upaya pembaruan terus-menerus dalam hal legislasi agar terdapat keseimbangan antara eksekutif dan legislatif, yang menjadi masalah

terletak pada penerapan hukumnya yang dilakukan oleh DPR selaku penyelenggara negara. Untuk itu agar kedepan DPR lebih berkualitas yang otomatis berpengaruh dalam pembentukan undang-undang adalah dalam hal seleksi keanggotaan. Tak dapat dipungkiri anggota DPR adalah anggota yang terdaftar dalam Partai Politik masing-masing, untuk itu bagaimana sebaiknya parpol tersebut dalam menyeleksi anggota harus benar-benar memiliki kualitas, kesadaran dan dapat bertanggungjawab pada bidang yang diemban selanjutnya oleh mereka dan juga terhadap masyarakat yang memilih melalui mekanisme pemilihan umum harus benar-benar melihat kredibilitas dan kualitas yang akan dipilihnya bukan memilih karena faktor kolega, teman, saudara, tetangga, uang, ramalan dan atau karena faktor pengaruh orang lain.



DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika
- Amini, Aisyah. 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Yayasan Pancur Siwah: Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUDNRI 1945*. Yogyakarta : FH UII Press
- _____. 2013. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, cet.ke-2, Jakarta: Sinar Grafika
- _____. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas
- _____. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI-Press
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Atmadja, I Dewa Gede. 2012. *Hukum Konstitusi*. Malang: Setara Press
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia
- C., Anwar. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Edisi revisi. Malang: Intrans Publishing
- Diantha,. 1990. *Tiga Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*. Bandung: Abardin
- El-Muhaj, Mahjda. 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUDNRI 1945 Sampai Dengan Amandemen UUDNRI 1945 Tahun 2000*. Jakarta: Prenada Media

Hartono, Sunaryati. 2006. *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*.

Bandung: Alumni

Hotma Bako, Ronny Sautma. 1999. *Pengantar Pembentukan UU Republik Indonesia*

Bandung: Cipta Aditya Bhakti

Ibrahim, Jhoni. 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet III.

Malang: Banyumedia Publishing

Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUDNRI 1945: Antara Mitos dan*

Pembongkaran. Jakarta: Mizan

Saldi Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi*

Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Isrok, dan Al Uyun, Dhia. 2010. *Ilmu Negara*. Malang: UB Press

Kusnardi, Moh. 1976. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat

Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia

_____ dan Ibrahim, Harmaily. 1980. *Pengantar Hukum Tata Negara*

Indonesia. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas

Indonesia

Kusuma, RM. A.B. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: FHUI

Lay, Cornelis dkk. 1997. *tidak tak terbatas, Kajian Atas Lembaga Kepresidenan RI*.

Yogyakarta: Pandega Media

Locke, John. 1960. c. London: J.M. Dent and Sons Ltd.

Manan, Bagir. 2003. *Lembaga Kepresidenan*, cet. 2. Yogyakarta: FH-UII Press

_____. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FHUII Press

_____. 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Reneka

Cipta

Mahfud MD, Mohammad. 2000. *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta

M., Sri Soemantri. 1988. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: Remaja Karya

Nasution, Adnan Buyung. 1992. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti

Saragih, Bintan. 2006. *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia*. Bandung: CV.Utomo

Sekretariat Jenderal MPR RI. 1999. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Jakarta.

Siahaan, Pataniari. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang: Pasca Amandemen UUDNRI 1945*. Jakarta: Konpress

Soetomo. 1993. *Ilmu Negara*. Surabaya: Usaha Nasional

Sri Soemantri, Sri. 1993. *Tentang Lembaga-Lembaga Negera Menurut UUDNRI 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti

Sunny, Ismail. 1981. *Mencari Keadilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia

Sunny, Ismail. 1985. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru

Syahuri, Taufiqurohman. 2004. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. Bogor

Yamin, Muh. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. Jakarta: Jajasan Prapantja

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Amerika

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Peraturan Tata Tertib DPR

Internet

Gunawan Tauda, "Pembatasan Kekuasaan", <http://gunawantauda.wordpress.com>

/2010/03/14/pembatasan-kekuasaan/, diakses tanggal 09 Juni 2015

Saldi Isra, "Negara Hukum dan Demokrasi", Dosen Hukum Tata Negara Universitas

Andalas, Padang, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view

=article&id=76:negara-hukum-dan-demokrasi-sistem-peradilan-dan-realitas

penegakan-hukum&catid=23:23makalah&Itemid=11

Disertasi dan Lainnya

Hasibuan, Albert. 1992. *Pelaksanaan Fungsi DPR Republik Indonesia Periode Tahun*

1977-1982. Disertasi Doktor Ilmu Hukum. Jogjakarta: Universitas Gadjah Mada

Pakpahan, Muchtar. *Pelaksanaan Tugas dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Masa*

Kerja 1982-1987. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia

R.M.A.B. Kusuma, 2004, "*sistem pemerintahan dengan prinsip checks and*

balances", Jurnal Konstitusi, Vol.1 No.1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,

Jakarta

R.M.A.B. Kusuma, 2004, "*sistem pemerintahan dengan prinsip checks and*

balances", Jurnal Konstitusi, vol. 1 Nomor 2, Mahkamah Konstitusi Republik

Indonesia, Jakarta

Sarasehan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Kehidupan Bernegara (LPPKB) dengan tema *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta, 6 Desember 2006).

Sekretariat Jenderal MPR RI. 1999. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Jakarta

M. Sri Soemantri. 2001. *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara*. Jurnal Demokrasi dan HAM, Reformasi Konstitusi. Vol 1.

